



NOTAS TAQUIGRÁFICAS

Tribunal Pleno – Sessão Extraordinária do dia 19/06/13

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Boa-tarde a todos.

Sob a proteção de Deus e à luz de Jesus Cristo, no horário regimental, verificado o *quorum* necessário, declaro aberta esta Sessão Extraordinária do Tribunal Pleno, que tem por objetivo a apreciação do processo nº 886510, Balanço Geral do Estado de Minas Gerais referente ao exercício de 2012.

Ausente por motivo justificado o Conselheiro Cláudio Terrão, fica convocado para substituí-lo o Auditor Hamilton Coelho.

Eu gostaria de registrar a honrosa presença da Contadora-Geral do Estado, Dra. Maria da Conceição Barros de Rezende. É um prazer tê-la conosco nesta Sessão.

Passo a palavra ao Relator, Conselheiro Mauri Torres.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

PROCESSO N.º: 886510

NATUREZA: Balanço Geral do Estado

RESPONSÁVEL: Antonio Augusto Junho Anastasia, Governador do Estado de Minas Gerais

EXERCÍCIO: 2012

RELATOR: Conselheiro Mauri Torres

REVISOR: Conselheiro José Alves Viana

AUDITOR: Hamilton Coelho

REPRESENTANTE DO MPTC: Glaydson Santo Soprani Massaria

Senhora Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, Senhores Auditores e demais autoridades presentes, Senhoras e Senhores,

Antes de iniciar a exposição de meu voto sobre as contas prestadas pelo Senhor Antonio Augusto Junho Anastasia, Governador de Minas Gerais, relativas ao exercício financeiro de 2012, gostaria de destacar que foi essencial no desenvolvimento dos trabalhos de acompanhamento e fiscalização das contas governamentais do Estado o comprometimento e o esforço de diversos servidores deste Tribunal de Contas, de consultores contratados para dar suporte especializado a esta Corte e de autoridades do Governo estadual.



Nesse ensejo, não poderia deixar de registrar meus agradecimentos a todos os servidores da Coordenadoria de Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado de Minas Gerais pelo exemplar profissionalismo e empenho, o que faço nas pessoas da Coordenadora Cassia Denise Morelli e da Diretora da Diretoria de Controle Externo do Estado, Valquíria de Sousa Pinheiro Baia.

Da mesma forma, registro meus agradecimentos aos servidores do meu gabinete, o que faço na pessoa de meu Assessor, Marconi Augusto Fernandes de Castro Braga, e da analista Flávia Alice Dias Lopes, pela dedicação e empenho na condução dos trabalhos que culminaram na elaboração de meu voto.

Em relação às autoridades do Governo estadual, que sempre se mostraram prontas a prestar as informações e esclarecimentos necessários ao exame das contas governamentais em referência, registro meus agradecimentos na pessoa do Controlador-Geral do Estado, Dr. Plínio Salgado.

Registro, ainda, meus agradecimentos às empresas contratadas para prestar consultoria, nas pessoas do professor Frederico Jayme Júnior, da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais – IPEAD, e do atuário Ivan Sant’Ana Ernandes, da ATEST Atuária Estatística, que prestaram valiosas contribuições técnicas para subsidiar a fiscalização exercida por esta Corte de Contas.

Registrados esses sinceros agradecimentos, passo a apresentar meu voto.

1 - RELATÓRIO

Tratam os autos das contas anuais do Governo do Estado de Minas Gerais, referentes ao exercício de 2012, prestadas pelo Governador Antonio Augusto Junho Anastasia, em atendimento ao disposto no inciso I do art. 76 e no inciso XII do art. 90, ambos da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 – CE/89, e no § 1º do art. 229 do Regimento Interno desta Corte, Resolução 12/2008.

Autuado o presente processo, este foi distribuído à minha relatoria e imediatamente encaminhado à Coordenadoria de Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado de Minas Gerais – CAMGE, que elaborou o relatório técnico acostado às fls. 1.839/2.593.

Diante dos apontamentos constantes do relatório técnico e considerando os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, determinei a citação do Senhor Governador do Estado de Minas Gerais, Antonio Augusto Junho Anastasia, para que apresentasse os documentos e alegações que entendesse pertinentes acerca dos fatos apontados no relatório técnico, nos termos do despacho de fl. 2.594.

Em atendimento, foi encaminhada a defesa acostada às fls. 2.600/2.638 dos presentes autos, a qual foi prontamente submetida ao reexame da CAMGE, cujo relatório técnico foi carreado às fls. 2.640/2.668.

Após, os autos foram remetidos ao Auditor Hamilton Coelho, que se manifestou pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas, com as recomendações indicadas no parecer de fls. 2.679/2.704.



Em seguida, o feito foi submetido ao exame do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal, Glaydson Santo Soprani Massaria, que emitiu o parecer de fls. 2.705/2.846 opinando pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas sem ressalvas, com as recomendações ministeriais.

Ao final, os autos retornaram conclusos e, na sequência, os remeti ao Conselheiro Revisor, José Alves Viana, conforme estabelece o § 5º do art. 233 do Regimento Interno.

É o relatório, no essencial.

2 - FUNDAMENTAÇÃO

De início, registro que, em cumprimento à determinação do Tribunal Pleno aprovada na sessão do dia 27/06/2012, a Coordenadoria de Avaliação da Macrogestão do Governo do Estado de Minas Gerais aprofundou os estudos relativos à receita pública do Estado, enfatizando a arrecadação sustentável, com o apoio do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais – Cedeplar/UFMG, contratado por meio da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas Administrativas e Contábeis de Minas Gerais – IPEAD, que desenvolveu o projeto *Políticas Públicas e Dinâmica da Extração Mineral em Minas Gerais: Uma Análise Regionalizada*, produtos anexos ao relatório técnico inicial da CAMGE.

Destaco, ainda, que a Coordenadoria de Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado de Minas Gerais, em consonância com o disposto na Instrução Normativa n. 13/2011, inovou na estrutura do relatório técnico, apartando a avaliação dos aspectos da macrogestão do Governo Estadual do exame dos aspectos que impactam mais diretamente a emissão do parecer prévio sobre as contas anuais do Governo. Essa mudança paradigmática representa um marco importante no amadurecimento dos procedimentos de controle externo desenvolvidos por esta Corte de Contas, pois permite uma visão mais cristalina das questões examinadas no bojo dos autos do Balanço Geral do Estado. Isso viabiliza que o acompanhamento e a avaliação das matérias pertinentes à macrogestão do Estado avancem para além do âmbito do processo referente às contas anuais de Governo, podendo ser desenvolvidos pela CAMGE, concomitantemente, no bojo de outros procedimentos de fiscalização pertinentes.

Com base na percuente análise técnica das contas objeto dos presentes autos desenvolvida pela Coordenadoria de Avaliação da Macrogestão do Governo do Estado de Minas Gerais, passo a examinar os pontos centrais que subsidiarão a emissão de meu voto, seguindo a disposição temática apresentada no relatório técnico e dando maior destaque aos itens que repercutirão mais diretamente na emissão do parecer prévio.

2.1 - ACOMPANHAMENTO DA MACROGESTÃO DO GOVERNO ESTADUAL

2.1.1 - ANÁLISE ECONÔMICA

A CONJUNTURA ECONÔMICA NACIONAL E ESTADUAL

Com o fim de contextualizar o desempenho da economia mineira em 2012, antes de adentrar especificamente em sua análise, importa destacar que no exercício em tela o cenário



econômico nacional foi negativamente influenciado pelo deteriorado panorama econômico internacional, permeado, ainda, por incertezas relativas à recuperação da crise financeira de 2008/2009.

Nessa senda, o Produto Interno Bruto – PIB – brasileiro avançou apenas 0,9%, crescimento aquém daquele verificado no exercício de 2011, de 2,7%, consistindo no pior resultado apurado desde o exercício de 2009. Esse baixo resultado foi alcançado apesar das medidas adotadas pelo Governo Federal para fomentar a atividade industrial e o consumo durante o exercício de 2012, tais como a desoneração de impostos de produtos da linha branca, a desoneração da folha de pagamento de alguns setores e a redução de impostos sobre produtos industrializados – IPI, visando a minimizar a desaceleração do crescimento econômico nacional.

Impende notar que esse desempenho da economia brasileira em 2012 foi inferior ao crescimento médio da economia mundial, 3,2%, sendo que o PIB dos países com economias consideradas avançadas cresceu 1,3%, enquanto o PIB dos países em desenvolvimento cresceu em média 5,3%. Mais especificamente no âmbito da América Latina, vale destacar que o crescimento médio do PIB dos países em desenvolvimento foi de 3,2%.

No que toca à balança comercial brasileira, foi registrado em 2012 um saldo positivo de **US\$19,43 bilhões, o que evidencia o menor nível desde o ano de 2002, correspondendo a um resultado 34,78% abaixo daquele registrado em 2011.** Esse resultado decorreu de uma redução, em relação ao exercício anterior, de 5,26% do valor total exportado, US\$242,58 bilhões, conjugada com uma redução de apenas 1,37% do valor total importado, que chegou a US\$223,15 bilhões em 2012.

Em relação à inflação, o Governo Federal estabeleceu o índice de 4,5% como o centro da meta para o exercício de 2012, com a margem de 2 pontos percentuais para cima ou para baixo. Ao final do exercício, foi apurada a inflação de 5,84% no ano de 2012, conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o que representa uma taxa de inflação menor do que a apurada em 2011, que foi de 6,5%.

Inserida nesse contexto nacional, a economia mineira manteve sua situação de equilíbrio orçamentário, apresentando superávit de R\$2,076 bilhões em 2012.

Em relação ao resultado primário, Minas Gerais alcançou um superávit de R\$3,068 bilhões, equivalente a 95,63% da meta fiscal, o que foi insuficiente para cobrir as despesas com o serviço da dívida.

De acordo com os dados da Fundação João Pinheiro, o PIB mineiro apresentou crescimento real médio de 2,3% em 2012, valor abaixo do apresentado em 2011, 2,5%, mas acima do crescimento do PIB nacional, que foi de 0,9% em 2012.

Em relação a cada setor de atividade econômica, o PIB de Minas Gerais superou o nacional em todos os setores, com destaque para o crescimento do setor agropecuário mineiro, que alcançou um crescimento de 4,4% em 2012, tendo o setor agropecuário nacional registrado uma retração de 2,3%. Somado a outros fatores, explica esse resultado do setor agropecuário em Minas Gerais o fato de que em 2012 ocorreu a alta do ciclo bienal da cafeicultura, época em que há substancial incremento da produtividade das lavouras, tendo sido observado um crescimento de 20% na safra de café.



No setor industrial, o crescimento estadual chegou ao índice de 1,5%, que, apesar de tímido e inferior àquele de 1,9% alcançado em 2011, mostra-se razoável quando confrontado com o resultado nacional registrado em 2012, que foi de -0,8%. No âmbito de Minas Gerais, o resultado foi favorecido pelo desempenho do setor da construção civil, cujo crescimento foi de 4,4% em 2012, e da indústria de transformação, cujo crescimento foi de 0,7% e cuja participação no valor total adicionado pela indústria mineira é de cerca de 60%.

Na esfera do setor de serviços, o crescimento apurado em 2012 foi de 2,3% em Minas Gerais, abaixo dos 3,3% constatados em 2011, mas acima dos 1,7% no Brasil. Cabe pontuar que esse resultado repercutiu fortemente no PIB mineiro, posto que o setor de serviços tem participação de mais de 50% no valor agregado da economia de Minas Gerais.

No que diz respeito ao comércio exterior de Minas Gerais, foram registradas em 2012 exportações no valor de US\$33,43 bilhões, o que representa uma queda de 19,24% em relação a 2011, e importações no valor de US\$12,05 bilhões, queda de 7,48% em relação a 2011. Assim, o resultado da balança comercial do Estado registrou um superávit de US\$21,37 bilhões, equivalente a 110% do superávit da balança comercial nacional, US\$19,43 bilhões, o que evidencia a importância das exportações mineiras para a balança comercial nacional.

Acerca da balança comercial de Minas Gerais, tem-se que os dados avaliados a partir de 1998 revelam que a pauta de exportação mineira tinha, inicialmente, uma maior participação dos produtos industrializados. A partir de 2009 ocorreu uma inversão na composição da pauta, passando a participação dos produtos básicos a predominar nas exportações, em detrimento dos produtos industrializados. Seguindo essa tendência, em 2012 a exportação de produtos básicos correspondeu a 60,49% do total exportado pelo Estado, tendo havido uma pequena redução de 4,77% em relação a 2011. Assim, manteve-se em 2012 um cenário de baixa diversificação da pauta de exportações mineira, sobressaindo-se os produtos com menor valor agregado e, em geral, mais vulneráveis às instabilidades econômicas externas.

Corroborando essa vulnerabilidade da pauta de exportações o fato de que, apesar de o dólar estar mais valorizado frente ao real em 2012, o que gerou uma situação de maior competitividade para os produtos brasileiros no cenário econômico internacional, foi observada a queda do total das exportações mineiras na ordem de 19,24% em relação a 2011. Note-se que o decréscimo do valor total exportado pelo Estado decorreu, sobretudo, da significativa diminuição dos preços do minério de ferro, -24,9%, e do café, -14,8%, itens que representam 53,39% da pauta de exportações de Minas Gerais.

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

Em relação às importações do Estado, constata-se que a queda de 7,48% do valor importado em relação ao exercício de 2011 fez com que o total das importações mineiras em 2012, US\$12,05 bilhões, passasse a representar 5,40% das importações nacionais, índice que foi de 5,76% em 2011. Quanto ao perfil das importações mineiras, tem-se que a diminuta participação dos bens de consumo, 16,73%, e a significativa participação dos bens intermediários, 44,11%, que englobam insumos industriais, peças e acessórios de equipamentos de transporte, dentre outros, e de bens de capital, 31,92%, permitem inferir uma



relação positiva entre os produtos importados em Minas Gerais e a produção de bens e serviços no Estado.

Já no que tange aos indicadores de emprego, a Pesquisa Mensal de Emprego – PME – realizada pelo IBGE indicou uma taxa de desocupação em dezembro de 2012 de 4,6%, a menor já registrada pela PME, que vem sendo realizada desde o ano de 2002. Durante o exercício de 2012, a taxa média de desocupação foi de 5,5%, menor do que a apurada em 2011, 6,0%.

Ademais, o rendimento médio real habitualmente recebido pela população ocupada no Brasil foi equivalente a R\$1.805,00 em dezembro de 2012, 3,2% maior do que o valor constatado em 2011, R\$1.749,45 – valor atualizado até dezembro de 2012.

Nesse ponto, foi destacado pela Unidade Técnica o decréscimo na taxa de desocupação apurada na Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH, que foi de 3,5% em dezembro de 2012, comparada à de 3,8% em dezembro de 2011. No mesmo trilho, a taxa de desocupação média anual reduziu de 4,9% em 2011 para 4,4% em 2012, sendo que a média anual do rendimento médio real na RMBH cresceu 7,76%, indo de R\$1.635,70 em 2011 para R\$1.720,70 em 2012.

Por fim, a pesquisa do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego indica que o estoque de empregos celetistas no Estado de Minas Gerais superou a tendência nacional de crescimento, tendo crescido 3,61%, com a geração líquida de 145.636 empregos em 2012, ao passo que o estoque de empregos no plano nacional cresceu 3,47%.

A ECONOMIA DO SETOR MINERAL

Com relação à economia do setor mineral em Minas Gerais, as informações constantes dos produtos da consultoria prestada pelo IPEAD/UFGM indicam que a produção mineral brasileira foi de US\$53 bilhões em 2011, dos quais US\$25 bilhões foram produzidos em Minas Gerais.

Dentre os diversos minerais explorados em nosso Estado, foi escolhido o nióbio para ser objeto de estudo mais aprofundado, tendo em vista que se trata de um produto com notável importância estratégica e econômica para Minas Gerais, cujas reservas correspondem a 75,08% das reservas brasileiras, que, por sua vez, concentram 95% das reservas mundiais de nióbio. Além disso, Minas Gerais foi responsável por 91,23% das exportações de ferronióbio em 2012.

Conforme destacado no Produto 2 apresentado pela equipe de consultores do IPEAD/UFGM, o nióbio é uma das substâncias de mais baixa concentração na crosta terrestre, que tem sido identificado pela indústria siderúrgica como uma alternativa para viabilizar o aumento de resistência mecânica do aço, sem impactar negativamente suas outras propriedades desejáveis, sendo considerado vantajoso em comparação com o vanádio e o titânio. Assim, o nióbio tem vasto potencial de utilização na siderurgia, em setores de tecnologia e até mesmo em segmentos não metalúrgicos.

Em Minas Gerais, a Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração – CBMM, localizada em Araxá, detém o monopólio da produção de nióbio, figurando como a principal empresa



produtora e exportadora desse mineral no plano internacional. A CBMM firmou contrato com a Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais – Codemig, por meio do qual esta cedeu seus direitos de exploração do minério à CBMM em troca do recebimento de 25% dos resultados de uma Sociedade em Conta de Participação, cuja sócia majoritária é a CBMM. Em 2012, a receita decorrente dessa participação nos resultados totalizou R\$749,4 milhões, constituindo a principal fonte de arrecadação da Codemig, equivalente a mais de três vezes o valor de R\$229 milhões que Minas Gerais recebeu a título de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM.

Cabe mencionar que a equipe de consultores do IPEAD/UFMG e a equipe técnica da CAMGE apontaram inconsistências nos dados referentes aos preços de exportação e ao montante de nióbio produzido no Brasil, decorrentes, sobretudo, do fato de que esse metal não é comercializado nas bolsas de metais internacionais. Soma-se a isso o fato de que a principal empresa exportadora de nióbio é a CBMM e essa promove negociações com suas subsidiárias situadas em Cingapura, Holanda e nos Estados Unidos e com seus distribuidores autorizados no Japão e na China, países que são os principais consumidores do nióbio produzido no Brasil.

Ocorre que não há dados disponíveis acerca do preço efetivamente praticado nessas negociações da CBMM ao exportar o nióbio. Em razão disso, foram utilizados pelos consultores do IPEAD/UFMG os dados da Secretaria de Comércio Exterior – SECEX – na análise da exportação de nióbio. Entretanto, quando esses dados foram confrontados com os dados disponibilizados em sítios eletrônicos de empresas que negociam informações de preços de metais ou que possuem cunho meramente informativo sobre preços de metais, foram constatadas disparidades significativas entre os preços de nióbio no mercado internacional, bem como entre a quantidade total produzida do mineral, que não foram satisfatoriamente esclarecidas pelos técnicos do Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, quando questionados pela equipe técnica da CAMGE.

Diante desse cenário e considerando que a Codemig tem como principal fonte de receita a participação nos resultados da comercialização do nióbio pela CBMM, **acolho a sugestão da equipe técnica da CAMGE no sentido de que a Superintendência de Controle Externo inclua no planejamento de fiscalização a verificação das inconsistências relativas ao nióbio apuradas no item 2.1.2.3.2 do relatório técnico, fls. 1.872/1.876, a ser realizada em cooperação com o Tribunal de Contas da União – TCU, com espeque nos artigos 100 e 101 da Lei Federal n. 8.443/1992, Lei Orgânica do TCU, e com base no Protocolo de Intenções firmado entre o TCU e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, dentre outros órgãos, visando à articulação de apoio a ações de fiscalização e formação de rede de relacionamento para o controle da gestão pública, publicado no Diário Oficial da União do dia 06/04/2009, Seção 3.**

O EXTRATIVISMO MINERAL E A ARRECAÇÃO SUSTENTÁVEL EM MINAS GERAIS

A respeito da participação do setor do extrativismo mineral na arrecadação de imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS, foi observado que, no exercício de 2012, a indústria extrativa de minerais metálicos arrecadou R\$955 milhões e a de minerais



não metálicos arrecadou R\$985 milhões, representando, respectivamente, 3,07% e 3,17% do total de ICMS arrecadado em Minas Gerais.

Considerando o fato de que o minério de ferro respondeu, por si só, por 42,11% do valor total exportado pelo Estado em 2012, que totalizou US\$33,43 bilhões, verifica-se que é discrepante o impacto da indústria extrativa mineral na composição do PIB do Estado e o seu impacto na arrecadação direta de ICMS, o que notadamente se justifica pela renúncia de receita decorrente da Lei Kandir, Lei Complementar n. 87/1996, que isenta as vendas de minério de ferro destinadas ao exterior da incidência do ICMS exportação.

No exercício de 2012, a perda líquida de ICMS acarretada pela Lei Kandir foi de R\$2,083 bilhões, maior parcela de perda de arrecadação estadual, tendo a União transferido a Minas Gerais o montante de R\$151 milhões para compensar os impactos da Lei Kandir. Esse valor compensatório, ainda que somado com o montante de R\$363 milhões repassado pela União ao Estado a título de Auxílio Financeiro do Fundo de Apoio às Exportações, com o intuito de complementar a compensação pelas perdas oriundas da Lei Kandir, evidencia um descompasso entre a renúncia fiscal prevista na Lei Kandir e a compensação efetivamente repassada pelo governo federal ao Estado de Minas Gerais.

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

Outro ponto relevante na análise do setor extrativista diz respeito à Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM, também conhecida sob a alcunha de *royalty* do minério. Essa compensação é devida à União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios como contraprestação pelo uso econômico de recursos minerais, com o intuito de prover recursos para viabilizar a compensação dos impactos negativos gerados pela atividade extrativista nos planos ambiental e socioeconômico.

Atualmente, a CFEM é regulamentada por meio das Leis n. 7.990/1989 e n. 8.001/1990, cujos dispositivos definem que o valor da compensação corresponde a 3% do faturamento líquido resultante da venda do produto mineral, após a última etapa do processo de beneficiamento e antes de sua transformação industrial, deduzidas as despesas com transporte e seguro, bem como os tributos incidentes sobre a comercialização. O total arrecadado é distribuído na proporção estabelecida no Decreto n. 01/1991, segundo o qual a parcela de 23% vai para os Estados e Distrito Federal, 65% para os Municípios e 12% para o Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, órgão federal encarregado da regulação e fiscalização da arrecadação da CFEM.

É de longa data a celeuma acerca da disparidade entre os marcos regulatórios que tratam dos *royalties* do petróleo e dos *royalties* do minério, que repercutem diretamente no valor arrecadado e na forma de sua distribuição. O mote principal do debate é o fato de que, historicamente, os Estados em que há exploração de petróleo recebem uma compensação financeira maior por meio dos *royalties*, apesar de sofrerem menores impactos decorrentes da exploração, ao passo que os Estados em que há exploração de minérios sofrem mais intensa e diretamente os impactos da mineração e recebem uma compensação financeira



significativamente inferior por meio dos *royalties* do minério. Em 2012, foram arrecadados, de um lado, R\$15,636 bilhões com os *royalties* do petróleo, conforme dados da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, e, de outro, R\$1,835 bilhão com os *royalties* do minério, segundo dados do DNPM.

Urge, portanto, alterar as diretrizes legais que versam sobre a CFEM, de modo a incrementar os valores arrecadados e, conseqüentemente, viabilizar uma efetiva melhoria da qualidade de vida nas localidades afetadas pela atividade de extração mineral, com a recuperação do meio ambiente, o desenvolvimento da infraestrutura das cidades, o investimento em educação e saúde, e o fomento de atividades econômicas alternativas à mineração.

Sob esse prisma, foi recomendado, no parecer prévio de 2011, que o Estado envidasse esforços para alterar a legislação de regência para aumentar os *royalties* da mineração. O relatório de controle interno da Controladoria-Geral do Estado informa que o Estado de Minas Gerais tem acompanhado o Projeto de Lei do Senado n. 01/2011, que propõe a modificação da base de cálculo da CFEM de faturamento *líquido* da venda do minério para *bruto*, e o Projeto de Lei do Senado n. 283/2011, que propõe a elevação da alíquota da CFEM para 4%, bem como tem se mobilizado para buscar uma distribuição mais equânime dos *royalties* do petróleo para todos os Estados.

No exercício de 2012, o Estado de Minas Gerais recebeu um total de R\$229,5 milhões repassados a título de CFEM, dos quais foram aplicados R\$54 milhões na *Fonte 32 – Exploração de Recursos Minerais*, equivalentes a 24% da receita auferida, apesar de a despesa inicialmente prevista ter sido de R\$106,167 milhões e de o crédito autorizado ter sido de R\$138,525 milhões. Esse cenário está longe do razoável, mas demonstra um avanço em relação ao exercício de 2011, quando o Estado recebeu R\$176,2 milhões a título de CFEM e aplicou efetivamente apenas R\$13 milhões, 7% do total recebido.

Para além desse indevido descompasso entre o valor da CFEM transferida ao Estado e o valor utilizado na *Fonte 32 – Exploração de Recursos Minerais*, a Unidade Técnica deste Tribunal constatou que os gastos realizados carecem do detalhamento necessário para ensejar o controle do seu perfil qualitativo, não havendo informações suficientes a garantir a transparência dessas despesas. Esse apontamento foi feito também em relação ao exercício de 2011 e motivou a recomendação no parecer prévio de que o Governo estadual institísse mecanismos para controlar os gastos feitos com recursos da CFEM em conta específica ou em um fundo criado para tanto. Não obstante essa recomendação, foi apurado que os recursos oriundos da CFEM foram transferidos ao Caixa Único do Estado no exercício de 2012.

Vale salientar que toda essa preocupação com a adequada contabilização e controle das receitas e despesas ligadas à CFEM se justifica pela própria essência da CFEM, que, conforme bem ressaltado pela equipe técnica da CAMGE, tem caráter compensatório e não apenas arrecadatário. De nada aproveita às regiões que sofrem os impactos perversos da mineração, nem ao Estado como um todo, o esforço empreendido para aumentar o volume de recursos arrecadados a título de CFEM, se a sua destinação for desviada de seus objetivos prioritários, dentre os quais os de promover a diversificação da economia para viabilizar a continuidade do desenvolvimento socioeconômico dos Municípios mineradores e de garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme diretrizes estampadas nos arts. 252 e 253 da Constituição Mineira de 1989.



Nessa esteira, os consultores do IPEAD/UFMG elaboraram sugestões de ações e instrumentos a serem implementados pelo governo estadual com o escopo de contribuir para “*a estruturação de um modelo alternativo de exploração mineral, e que seja capaz de ser inclusivo social, ambientalmente sustentável e economicamente viável, levando ao desenvolvimento sustentável regional*”, consignadas na conclusão do Produto 3, anexo ao relatório técnico inicial da CAMGE.

Ainda em relação ao setor extrativista, cumpre destacar que, em 2011, o Estado de Minas Gerais instituiu a Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – TFRM, como meio de compensação ao erário estadual pelo custo do exercício do poder de polícia na seara do controle da atividade mineradora.

Em que pese a existência de questionamentos sobre a constitucionalidade dessa taxa no âmbito do Poder Judiciário, o Estado arrecadou em 2012 a quantia de R\$135 milhões com a *Taxa de Fiscalização de Recursos Minerários – Fonte 72*. Contudo, não foram registradas despesas ligadas a essa receita, o que conduz às mesmas ponderações acima desenvolvidas em relação à necessidade de efetiva destinação dos recursos da CFEM, sob pena de restar comprometida a natureza compensatória da TFRM.

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

Na mesma esteira, **recomendo que o Governo adote uma descrição mais detalhada das despesas realizadas com os recursos provenientes da CFEM**, de modo a garantir a efetiva transparência dos gastos e a permitir o seu adequado controle.

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

2.1.2 - PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL DE LONGO E MÉDIO PRAZOS

A Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 prevê, em seu art. 231, a instituição do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI, instrumento de planejamento de longo prazo do Governo estadual, com o foco no desenvolvimento socioeconômico do Estado para *tornar Minas o melhor estado para se viver* – visão de futuro do plano.

O PMDI foi revisado em 04/01/2012, por meio da Lei Estadual n. 20.008, que redesenhou a estratégia de desenvolvimento do Estado até 2030, de modo a promover a terceira etapa do choque de gestão, denominada de Gestão para a Cidadania, instrumentalizada por um modelo de gestão transversal, denominado Estado Aberto e em Rede. Assim, foram previstas no



PMDI 2011/2030 onze redes de desenvolvimento integrado, cujas metas síntese desdobram-se em objetivos estratégicos, estratégias e indicadores com metas de desempenho.

O Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG – para o quadriênio 2012/2015 foi instituído por meio da Lei Estadual n. 20.024/2012 e, em consonância com o PMDI, apresentou os programas estruturadores e associados organizados na lógica das redes de desenvolvimento integrado. Em cumprimento ao disposto no § 5º do art. 157 da CE/89, o PPAG 2012/2015 recebeu 81 emendas de iniciativa popular encaminhadas pela Comissão de Participação Popular da Assembleia Legislativa de Minas Gerais – ALMG, cujo impacto financeiro total no orçamento de 2012 foi de R\$21,540 milhões, o que representou um aumento de 31,6% em relação a 2011. Ocorre que desse total do crédito orçamentário inicial, R\$20,525 milhões foram autorizados, mas somente R\$14,348 milhões foram executados, o que corresponde a 69,9% do valor autorizado.

Vale mencionar que esse controle da execução das emendas de iniciativa popular foi viabilizado por meio da criação do Identificador de Procedência e Uso – IPU – n. 4 na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – para 2012, Lei Estadual n. 19.573/2011.

Avançando no exame do PPAG 2012/2015, merece destaque o fato de que foi prevista uma aplicação total para o quadriênio no valor de R\$293,266 bilhões, distribuídos na proporção de 89,52% no Orçamento Fiscal e 10,42% no Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado.

Além disso, o PPAG 2012/2015 previu a aplicação de R\$209,118 bilhões, ou 71,32%, nos programas especiais, de R\$57,196 bilhões, ou 19,51%, nos programas estruturadores, e de R\$26,912 bilhões, ou 9,18%, nos programas associados, o que significa uma projeção de acréscimo de 124% nos recursos previstos para os programas estruturadores em relação ao PPAG anterior. Essa tendência de priorizar os programas estruturadores é relevante, porquanto os programas estruturadores e associados apresentam ações finalísticas diretamente atreladas aos objetivos estratégicos das redes de desenvolvimento integrado, ao passo que os programas especiais correspondem aos gastos gerais com o funcionamento da máquina pública, não integrando o mapa estratégico das redes de desenvolvimento.

Todavia, examinado a execução orçamentária em 2012, verifica-se que aos programas especiais foram direcionados R\$53,366 bilhões, representando 73,71% do total executado, revelando um acréscimo em relação aos 70,43% inicialmente previstos e também quanto aos valores destinados aos programas especiais em exercícios anteriores. Aliás, desde 2010, tem sido apurado um crescimento paulatino da participação dos programas especiais na execução do orçamento do Estado de Minas Gerais.

Retomando os dados do exercício de 2012, constata-se, numa leitura preliminar, que ocorreu uma elevação significativa da representatividade dos programas estruturadores, cujo valor total executado foi de R\$12,037 bilhões, ou 16,63% da despesa orçamentária executada, cabendo registrar que o percentual apurado em 2011 foi de 8,84%. Considerando que também houve crescimento dos programas especiais, a primeira conclusão que emerge é que os programas associados foram preteridos, tendo sido registrada uma acentuada diminuição de mais de 50% em relação ao exercício anterior.

Numa leitura mais detida dos dados relativos aos programas estruturadores, a equipe técnica da CAMGE identificou que foram contabilizadas despesas de pessoal nos centros de custos



desses programas, antes ligadas aos programas especiais e associados, o que gerou um aumento aparente da importância dos programas estruturadores no total da despesa orçamentária executada, sem lastro na realização de novos aportes ou investimentos. Retiradas essas despesas com pessoal, que corresponderam a 47,28% do montante total executado nesses programas, o índice de recursos orçamentários destinados aos programas estruturadores em 2012 passa a ser de 10,45%, ligeiramente maior que o do exercício de 2011.

Ainda em relação aos programas estruturadores, a despesa executada no bojo desses perfizes o montante de R\$12,037 bilhões, com destaque para os seguintes programas, que concentraram 74% do total executado: *Educação para Crescer*, R\$5,320 bilhões; *Saúde Integrada*, R\$1,731 bilhão; *Infraestrutura de Defesa Social*, R\$1,040 bilhão; e *Saneamento para Todos*, R\$ 848,418 milhões.

Examinando a execução orçamentária da despesa por região administrativa do Estado, tem-se que no exercício de 2012 houve uma ruptura da tendência inaugurada em 2009 de redução de investimentos alocados na região Estadual, que registra, grosso modo, os investimentos de impacto não divisível entre as macrorregiões do Estado.

A respeito da responsabilidade social do Estado de Minas Gerais, vale mencionar que a Lei Estadual n. 15.011/2004 consigna em seu art. 1º que a gestão pública socialmente responsável, caracterizada “*pela transparência e pelo planejamento estratégico das ações e pelo caráter educativo da edição dos atos*”, deve garantir o acesso dos cidadãos mineiros a assistência social, educação, serviços de saúde, emprego, alimentação de qualidade, segurança pública, habitação, saneamento, transporte e lazer, sem qualquer tipo de discriminação de gênero, etnia, orientação sexual, idade e condição de deficiência.

Dentre os instrumentos de planejamento e avaliação social que devem balizar a gestão pública socialmente responsável, segundo dispõe o art. 2º da Lei Estadual n. 15.011/2004, encontra-se o Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS, instituído por meio da Lei Estadual n. 14.172/2002, cujo objetivo é divulgar periodicamente o perfil de desempenho dos municípios mineiros nas áreas sociais, tendo por base os dados relativos à assistência social, educação, saúde, emprego, segurança alimentar, segurança pública, habitação, saneamento, transporte, lazer e renda.

Para além das inúmeras repercussões do IMRS na gestão pública estadual, o parágrafo único do art. 4º da Lei Estadual n. 14.172/2002 estabelece que “*o Estado apresentará, anualmente, programa emergencial para o desenvolvimento social dos Municípios classificados nas cinquenta últimas posições no relatório do IMRS*”.

Ocorre que, quando da análise do Balanço Geral do Estado de 2011, a Unidade Técnica apurou que persistiu a situação de insuficiência de informações acerca do cumprimento do sobredito dispositivo legal, à vista do que foi reiterada a recomendação para que o Governo conferisse maior transparência às ações adotadas visando ao desenvolvimento dos municípios com o pior desempenho no IMRS.

Em atendimento a essa recomendação, foi incluído na Lei Orçamentária Anual de 2012 um demonstrativo listando as parcelas globais de cada programa que foram aplicadas nos municípios mais carentes segundo o IMRS.



Não obstante essa medida adotada pelo Estado, a equipe técnica da CAMGE pontuou que ainda há óbices ao acompanhamento e à avaliação da eficácia desses programas, tendo em vista que o demonstrativo inserido na LOA não lista os 50 municípios mais carentes e que não foram disponibilizados demonstrativos contendo os dados de sua execução financeira e física. Soma-se a isso o fato de que os Relatórios Institucionais de Monitoramento do PPAG, o Relatório Anual de Avaliação do PPAG, a Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa e o Balanço Social apresentam valores globais, especificados por programas, ações e regiões administrativas, não detalhando os municípios alcançados.

Diante do exposto, **reitero a recomendação para que o Governo estadual adote as medidas necessárias para disponibilizar dados mais detalhados acerca da execução física e financeira dos programas emergenciais voltados para o desenvolvimento social dos municípios classificados nas cinquenta últimas posições no relatório do IMRS, incrementando a transparência necessária ao controle da eficácia desses programas.**

Ainda, cabe registrar que o Balanço Social do Estado, um dos instrumentos de planejamento e avaliação social e anexo integrante da Prestação de Contas Anual do Governo do Estado, conforme preceituam os artigos 2º e 8º, ambos da Lei Estadual n. 15.011/2004, deve conter a prestação de contas dos resultados sociais alcançados.

Em relação ao exercício de 2012, o Balanço Social informou que a execução global dos programas sociais totalizou R\$14,879 bilhões, sendo que o valor inicialmente previsto na LOA foi de R\$15,691 bilhões. Do montante executado, a parcela de 70% foi destinada a programas estruturadores e 18% a programas associados, destacando-se entre esses as redes de *Educação e Desenvolvimento Humano, Atenção em Saúde e Defesa e Segurança*, ficando apenas a parcela de 12% para os programas especiais.

Examinando a execução dos programas sociais por região administrativa do Estado, verifica-se que a maior parte dos recursos foi alocada nas regiões Central, 46,44%; do Sul de Minas, 10,12%; e da Mata, 9,21%. Apesar disso, considerando a densidade demográfica nas regiões do Estado, o gasto *per capita* em programas sociais foi maior nas regiões mais pobres, sendo de R\$690,06 na região do Jequitinhonha/Mucuri, de R\$638,26 no Norte de Minas e de R\$563,16 na região do Rio Doce. Contudo, ressalva-se o baixo gasto *per capita* na região do Noroeste de Minas, que foi de R\$470,81, aquém da média estadual, de R\$550,24.

No que tange ao efetivo cumprimento do preceito estampado no § 1º do art. 8º da Lei Estadual n. 15.011/2004, que determina que o Poder Executivo proponha no Balanço Social do Estado e insira na Lei de Diretrizes Orçamentárias as medidas corretivas que serão necessárias ao alcance das metas dos Anexos Sociais, o Governo de Minas Gerais instituiu na LDO de 2012 e no PPAG 2012/2015 o demonstrativo específico de acompanhamento bimestral do desempenho dos programas sociais, a compor o Relatório Institucional de Monitoramento dos Programas do PPAG.

Todavia, a equipe técnica da CAMGE assinalou que esse demonstrativo não incluiu em 2012 as medidas corretivas necessárias para fins de cumprimento das metas dos Anexos Sociais ainda não atingidas, o que não atendeu integralmente ao disposto no referido § 1º do art. 8º da Lei Estadual n. 15.011/2004. **Assim, recomendo que o Governo evidencie no Balanço Social do Estado as medidas corretivas necessárias na hipótese de descumprimento das metas constantes dos Anexos Sociais, medidas essas que deverão ser incorporadas à LDO.**



Por fim, a Unidade Técnica apontou que, nos autos do Balanço Geral do Estado referente ao exercício de 2011, foi recomendado que o Governo persistisse no processo de aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento. A respeito dessa recomendação, a SEPLAG informou, segundo consta do relatório de controle interno da Controladoria-Geral do Estado acostado aos presentes autos, que foram institucionalizados processos de revisão, monitoramento e avaliação do PPAG, o que viabilizou: o permanente aprimoramento dos atributos qualitativos e quantitativos dos programas e ações do PPAG; a instituição do índice de Desempenho de Planejamento no Acordo de Resultados de 1ª Etapa; e o significativo aumento da utilização dos campos de informação de situação da ação no âmbito do monitoramento do PPAG.

Em que pesem os evidentes avanços implementados pelo Estado na seara do planejamento governamental de médio e longo prazos, endosso o entendimento exposto pela equipe técnica da CAMGE e, considerando que o processo de aperfeiçoamento não pode ser descontinuado, **recomendo que o Governo continue envidando esforços para aperfeiçoar os atributos qualitativos e quantitativos dos programas e ações do PPAG, os indicadores de resultado dos programas e das unidades básicas de gestão e a definição dos produtos e das unidades de medida das metas das ações.**

Ademais, **recomendo que o Governo adote medidas para aprimorar o dimensionamento das metas físicas e financeiras das ações, bem como o preenchimento dos campos de informação da situação da ação, com o intuito de viabilizar o gerenciamento e o controle da execução ao longo do processo de monitoramento do PPAG, de evitar a ocorrência de desvios de execução e de conferir maior transparência à gestão.**

2.1.3 - A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO

A Coordenadoria de Avaliação da Macrogestão do Estado de Minas Gerais apresentou no presente tópico as conclusões decorrentes do monitoramento e da avaliação do desempenho dos programas e das ações do Governo mineiro, com o foco na aderência da execução ao planejamento e no resultado atingido.

Essa avaliação do desempenho das ações e programas governamentais tomou como base os principais instrumentos de planejamento e orçamento, tratados nos itens precedentes deste voto, a saber, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2011-2030, o Plano Plurianual de Ação Governamental 2012-2015, a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2012 e a Lei Orçamentária Anual de 2012.

Dentre esses instrumentos de planejamento, cabe enfatizar que a recente atualização do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado para o horizonte 2011-2030 teve como objetivo aprofundar o choque de gestão no Estado de Minas Gerais, buscando suprir a lacuna de participação democrática na priorização e acompanhamento das ações governamentais, sem deixar de lado as diretrizes de responsabilidade e equilíbrio fiscal e de uma cultura voltada para resultados na administração pública estadual.

Nessa toada, o PMDI 2011-2030 introduziu o conceito do Estado Aberto e em Rede, com governança em redes na rotina de planejamento e de atuação do Governo mineiro, cujos pilares são a gestão descentralizada e a gestão para a cidadania participativa.



A propósito dessa mudança, consta do relatório de controle interno apresentado pela Controladoria-Geral do Estado, juntado aos presentes autos, a informação da SEPLAG de que, no processo de revisão do PMDI, foi identificado que a sociedade, cada vez mais complexa e exigente, demandou a remodelagem das organizações públicas para prestar serviços de qualidade e de modo integrado, com base no que foi pensado o Estado em Rede.

Assim, verifica-se que o Governo do Estado de Minas Gerais tem buscado aperfeiçoar o seu modelo de gestão, sem preterir os avanços alcançados durante as fases anteriores do choque de gestão, que, num primeiro momento, buscou retomar a capacidade de investimento do Estado, focando seus esforços no equilíbrio e na qualidade fiscal, e, num segundo momento, implementar uma cultura administrativa gerencial voltada para o resultado das ações governamentais, focando na eficiência do gasto público. Nesse terceiro momento, marcado pela revisão do PMDI por meio da Lei Estadual n. 20.008/2012, o Estado evidencia sua preocupação de fazer com que os resultados alcançados com a atuação estatal revelem uma maior aderência às necessidades dos cidadãos mineiros, que são peculiares em cada região do Estado.

Inserido nesse contexto, o Estado em Rede busca integrar a estrutura da administração pública estadual, cuja atuação passou a ser mais cooperativa, tanto internamente quanto externamente, com outros níveis de governo e outras instituições públicas e privadas, de modo a conjugar esforços para atender às grandes prioridades indicadas pela sociedade mineira.

As redes de desenvolvimento integrado previstas no PMDI 2011-2030 espelham os objetivos estratégicos e os resultados finalísticos definidos no planejamento estatal e diretamente vinculados com os programas estruturantes e com os programas associados de cada área de atuação.

O relatório técnico inicial da CAMGE apresenta com maiores detalhes o resultado do acompanhamento e da avaliação da execução orçamentária do Estado durante o exercício de 2012, especificando o exame do desempenho de cada rede de desenvolvimento integrado, com esteio nos indicadores constantes do PMDI, do Caderno de Indicadores 2012, dos programas governamentais, dos sistemas estatísticos nacional e estadual, bem como dos indicadores definidos pela própria Unidade Técnica para viabilizar análises e comparações suplementares.

Em linhas gerais, vale destacar que em 2012 foram executados R\$19,030 bilhões nas redes de desenvolvimento integrado, ou seja, 26,29% da execução orçamentária, o que correspondeu a 96,95% do crédito inicialmente previsto para as redes e 74,14% do crédito autorizado.

Os mais altos índices de execução orçamentária foram observados em relação às redes de *Educação e Desenvolvimento Humano, Atenção em Saúde e Desenvolvimento Econômico Sustentável*, enquanto os mais baixos foram nas redes de *Governo Integrado, Eficiente e Eficaz, Ciência, Tecnologia e Inovação, Desenvolvimento Social e Proteção, Cidades, Identidade Mineira e Desenvolvimento Rural*.

Ainda dentro desse panorama geral das redes de desenvolvimento integrado, merecem realce as relevantes ponderações apresentadas no exame técnico pormenorizado da execução de alguns programas e ações, selecionados por critérios de materialidade, relevância estratégica e graus de desvios na execução financeira e/ou física, e dos indicadores de cada rede de desenvolvimento. Nesse estudo foram indicadas pela equipe técnica da CAMGE diversas



sugestões elaboradas especificamente para cada programa avaliado, a exemplo do redimensionamento das metas físicas ou financeiras, da revisão das metas, objetivos e indicadores de alguns programas e ações, dentre outras. Em face disso, **recomendo que o Governo considere com desvelo as sugestões de melhorias elaboradas pela Unidade Técnica no relatório técnico inicial e adote as medidas cabíveis para aprimorar o planejamento e a execução das ações governamentais desenvolvidas no bojo das redes de desenvolvimento integrado.**

Ainda a respeito da análise do desempenho das redes, a equipe técnica da CAMGE enfatizou que um maior grau de aprofundamento e detalhamento da efetividade dos programas e ações restou comprometido, pois não foi encaminhada a esta Corte, no prazo de sessenta dias a contar do encerramento do exercício, a base de dados consolidada da execução orçamentária, física e financeira dos programas do PPAG, discriminados por projetos e atividades, incluída a apuração dos indicadores de desempenho de cada programa, contrariando o que determina a alínea *a* do inciso VIII do art. 9º da IN/TCEMG n. 13/2011. Ademais, a Unidade Técnica registrou que a maior parte dos dados disponíveis sobre os indicadores no SIGPlan no momento da elaboração do relatório técnico inicial indicava que as informações se encontravam *em apuração* ou *em revisão*.

Diante desse quadro, **recomendo que o Governo adote as medidas cabíveis para cumprir integralmente o disposto na alínea *a* do inciso VIII do art. 9º da IN/TCEMG n. 13/2011, encaminhando tempestivamente a esta Corte os dados relativos à execução física e financeira dos programas e ações constantes do PPAG, bem como à apuração dos respectivos indicadores de desempenho, de modo a permitir um exame mais completo do desempenho das redes de desenvolvimento integrado no exercício que se encerrou.**

Feitas essas considerações gerais, destaco a seguir os pontos essenciais indicados pela Unidade Técnica em relação a cada rede de desenvolvimento integrado, repisando que o relatório técnico acostado aos presentes autos apresenta um minucioso e elucidativo estudo.

REDE DE GOVERNO INTEGRADO, EFICIENTE E EFICAZ

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

No âmbito dessa rede, foram abordadas as recomendações exaradas no parecer prévio de 2011 em relação às áreas de resultado da *Qualidade Fiscal* e da *Qualidade e Inovação em Gestão Pública*. Vale registrar que a Unidade Técnica considerou relevantes e essenciais as medidas informadas pelo Governo no relatório da Controladoria-Geral do Estado, adotadas em atenção às referidas recomendações e que evidenciaram os esforços para melhorar o gerenciamento da receita e dos gastos públicos em 2012.

Apesar do empenho do Governo e de ter sido apurada uma situação fiscal equilibrada, com o crescimento da arrecadação do ICMS, com a redução das despesas operacionais, bem como com as despesas de pessoal e o endividamento do Estado dentro dos limites legais, verificou-se que, em 2012, a composição estratégica do gasto não revelou aumento da



representatividade dos investimentos públicos na despesa total realizada no exercício. Ademais, a Unidade Técnica verificou instabilidade no índice de sustentabilidade fiscal do Estado, que, em 2006, pagou 83,2% das despesas obrigatórias com receita tributária, índice que caiu para 75% em 2012.

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

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

Com o intuito de amadurecer o modelo meritocrático no Estado, **recomendo que o Governo adote as medidas necessárias para promover a evolução do índice de certificação ocupacional dos cargos em comissão no Estado e aumentar o número de servidores com avaliação de desempenho no âmbito estatal.**

Ainda, **recomendo que o Governo se mantenha empenhado no aperfeiçoamento dos serviços prestados à população, inclusive por meio da internet, buscando aumentar consistentemente os investimentos destinados às áreas prioritárias para melhorar a qualidade de vida do cidadão e, conseqüentemente, melhorar os índices de satisfação da sociedade mineira.**

Ademais, **recomendo que o Governo continue trabalhando para aprimorar a transparência das ações e gastos governamentais, promovendo campanhas para esclarecer os cidadãos acerca dos meios de acesso às informações e dos canais para exercer sua cidadania participativa.**

Por fim, diante da informação de que a Unidade Técnica reuniu a maior parte dos dados utilizados para avaliar a dimensão da inovação da gestão pública estadual, **recomendo que o Governo desenvolva e agregue indicadores finalísticos e de resultado relativos à inovação da gestão pública, que sejam suficientes para a avaliação do alcance dos objetivos dos programas e coerentes com o modelo de gestão adotado pelo Estado.**

REDE DE EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO HUMANO

Elemento central de uma estratégia de desenvolvimento integrado, a rede de educação e desenvolvimento humano, cuja meta-síntese é *população com amplo acesso à educação de qualidade e com maior empregabilidade*, tem objetivos estratégicos que transcendem a área educacional e servem de base para o crescimento econômico, qualidade do trabalho e geração de renda. Não se pode olvidar que a educação tem a função de promover a igualdade de oportunidades, contribuindo para a redução da desigualdade social e, por conseguinte, para a erradicação da pobreza. Essa rede incorporou programas e ações das áreas de resultado *Educação de Qualidade*.

A Unidade Técnica registrou que o Governo estadual tem envidado esforços contínuos para a concretização dos objetivos traçados no PMDI, cuja evolução tem reflexos na redução das taxas de analfabetismo, bem como no crescimento dos empregos no setor de artes, cultura,



esporte e recreação, no período de 2006 a 2010. Contudo, políticas educacionais mais efetivas devem ser implementadas com o intuito de aprimorar a qualidade da educação e de alavancar o progresso social.

Embora a análise dos indicadores finalísticos dessa rede evidencie que Minas Gerais tem acompanhado e, em grande parte, superado o desempenho médio apurado na educação no Brasil, o panorama geral da educação no Estado revela que os resultados apurados são insuficientes para uma educação de qualidade. Exemplifica isso o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, cuja média encontra-se abaixo da meta fixada pelo Ministério da Educação – MEC, bem como os índices que avaliam a proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, que revelaram que o desempenho dos alunos mineiros do ensino médio e fundamental, em todo o Estado, encontra-se abaixo do mínimo recomendável.

Não obstante a Unidade Técnica ter consignado que, numa análise ampla, os investimentos *per capita* realizados pelo Estado em 2012 nessa rede foram maiores nas regiões mais pobres, os indicadores continuam a evidenciar as históricas disparidades regionais, sendo que as regiões menos favorecidas economicamente apresentam os piores índices, com destaque para a região do Jequitinhonha/Mucuri.

Diante desse cenário, **mantenho a recomendação para que o Governo continue se empenhando no aperfeiçoamento dos programas e ações educacionais prestados à população, adotando as medidas necessárias para promover a evolução dos indicadores de desempenho no âmbito estatal, bem como se dedique a aumentar consistentemente os investimentos destinados às regiões mais desfavorecidas socioeconomicamente, com o escopo de reduzir as desigualdades regionais.**

Ademais, em consonância com o entendimento da Unidade Técnica, **recomendo que o Governo amplie os quesitos que compõem as avaliações da educação no Estado para incluir, além da aferição da competência cognitiva dos alunos, quesitos ligados à inserção desses no mercado de trabalho, ao aumento da renda em decorrência da escolaridade e a outros aspectos de melhoria das condições de vida diretamente impactados pelo nível de educação da população.**

REDE DE ATENDIMENTO EM SAÚDE

A meta-síntese dessa rede é *população com maior qualidade e expectativa de vida*, tendo sido os objetivos estratégicos buscados pelo Estado instrumentalizados no PPAG por meio de programas e ações que visam a propiciar melhorias nas condições de saúde da população de todos os municípios, reduzindo as disparidades regionais. Essa rede abarcou a área de resultado *Vida Saudável*.

Cumprir registrar a significativa evolução dos indicadores finalísticos que compõem o PMDI 2011-2030, mormente se comparado ao PMDI 2007-2023, restando evidente que importantes iniciativas foram tomadas pelo Estado, segundo constatou a Unidade Técnica. Ocorre que, malgrado ter sido verificado nos últimos anos um crescimento do montante de recursos repassados às regiões com os piores indicadores socioeconômicos e com os mais baixos índices de desenvolvimento humano, as disparidades regionais no Estado de Minas Gerais ainda se revelam evidentes, conforme se infere da análise dos indicadores de resultados apresentada no relatório técnico inicial. Exemplificando isso, destaco que, a despeito de a taxa



de mortalidade infantil ter apresentado uma tendência de queda progressiva no Estado como um todo, bem como de os índices apurados em 2011 estarem dentro da meta prevista no PMDI 2007-2023, o exame regionalizado dessa taxa indica que as regiões mais pobres do Jequitinhonha/Mucuri, do Centro Oeste de Minas e do Grande Norte não só apresentaram os piores resultados do Estado, como revelaram um aumento em 2011, comparativamente a 2010.

Nesse contexto, **ratifico a recomendação para que o Governo intensifique as políticas públicas de combate às disparidades regionais na área da saúde pública, adotando medidas para aumentar o gasto *per capita* nas regiões menos favorecidas socioeconomicamente e com os piores índices de desenvolvimento humano, com o intuito de promover a redução das históricas desigualdades regionais em nosso Estado.**

REDE DE DEFESA E SEGURANÇA

Minas com alta sensação de segurança, menos violência e criminalidade constitui a meta-síntese almejada pelo Estado para essa rede, que foi constituída a partir da área de resultado da *Defesa Social*.

Não obstante a Unidade Técnica ter apurado que o Estado envidou esforços para aperfeiçoar as políticas públicas de defesa social e segurança, em atenção à recomendação exarada por esta Corte no parecer prévio de 2011, constata-se da avaliação dos indicadores dessa rede uma trajetória de crescimento da violência no Estado, no período 2011/2012. Saliente-se que o registro da deterioração da maior parte dos indicadores ligados às políticas de segurança pública, à exceção da taxa de homicídios, que se manteve no mesmo nível apurado em 2011, expõe a necessidade de aprimoramento contínuo dessas políticas, com o escopo de reverter a tendência de crescimento dos índices de violência e criminalidade verificada a partir de 2010.

Assim, recomendo que o Governo continue despendendo esforços para aperfeiçoar os programas e ações da Rede de Defesa e Segurança, com o escopo de mitigar a violência e a criminalidade e atingir as metas do PMDI 2011-2030 previstas para 2015.

Por fim, acatando a sugestão apresentada pela Unidade Técnica, **recomendo que o Governo elabore indicadores que contemplem o objetivo estratégico de *integrar as áreas de risco à dinâmica das cidades, principalmente na RMBH*, visando a possibilitar o acompanhamento e a avaliação dos resultados, por parte do Estado e da sociedade, das políticas implementadas para alcançar esse objetivo.** Nessa mesma linha, **recomendo que o Governo reveja os indicadores da Rede de Defesa e Segurança para incluir nesses as dimensões de eficácia e eficiência das respectivas políticas públicas.**

REDE DE CIDADES

A Rede de Cidades tem como meta-síntese *cidades com mais qualidade de vida e ordenamento territorial*. Essa rede objetiva viabilizar o acesso dos cidadãos a serviços públicos e privados de qualidade, aprimorar a infraestrutura das cidades mineiras, melhorar a qualidade de vida da população, bem como pretende reduzir as desigualdades socioeconômicas regionais. Essa rede de desenvolvimento integrado abarcou a área de resultado *Rede de Cidades de Serviços*.



No âmbito dessa rede, foi destacado pela Unidade Técnica o programa estruturador *Copa do Mundo 2014*, tendo em vista a sua relevância orçamentária dentro da rede. No parecer prévio de 2011, foi emitida recomendação para que o Governo aumentasse a eficiência e a aderência orçamentária do programa, em face dos desvios em relação ao planejamento apurados naquele exercício.

A respeito disso, a Secretaria de Estado Extraordinária da Copa do Mundo – SECOPA – informou no relatório do controle interno apresentado pela Controladoria-Geral do Estado, em suma, que o PPAG 2008-2011 se encontrava defasado e destoante da realidade imposta para a realização dos eventos FIFA, de modo que o cumprimento do planejamento melhoraria em 2012 com o PPAG 2012-2015.

Ocorre que, apesar da atualização do referido instrumento de planejamento e das iniciativas adotadas por este Tribunal visando a aprimorar a fiscalização do programa em tela, tais como a criação da *Comissão para Acompanhamento da Execução das Ações referentes à Copa 2014 e Planejamento de sua Fiscalização*, a edição da IN/TCEMG n. 04/2012 e a instituição do portal na Internet *Minas de Olho na Copa*, a Unidade Técnica apurou que a maior parte das ações do programa *Copa do Mundo 2014* apresentou baixa execução financeira em relação à prevista, bem como reduzida taxa média ponderada de realização física, o que redundou em um desempenho crítico desse programa. Esse cenário se agrava quando se considera o peso estratégico desse programa, que projetará a imagem de Minas Gerais no plano internacional, e a proximidade do início dos eventos, notadamente da Copa das Confederações.

Assim, consentindo com as sugestões apresentadas pela Unidade Técnica, **recomendo que o Governo continue se dedicando com afinco para aperfeiçoar o planejamento e a gestão dos programas da Rede de Cidades, mormente do programa *Copa do Mundo 2014*, adotando imediatamente medidas necessárias para promover a aderência da execução ao planejamento, bem como para disponibilizar informações mais qualificadas, que garantam a adequada transparência da execução dos programas e ações.**

REDE DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

Ciência, tecnologia e inovação para o desenvolvimento e cidadania constitui a meta-síntese apresentada para essa rede, cujos programas e ações buscam conjugar os esforços de diversas entidades, públicas e privadas, nacionais e internacionais, para potencializar, quantitativa e qualitativamente, a criação e a disseminação de conhecimento e de tecnologia em Minas Gerais, de modo a fomentar a competitividade das empresas, aumentar a produção de riquezas no Estado e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos mineiros. Essa rede teve como base a área de resultado *Inovação, Tecnologia e Qualidade*.

Constam do relatório de controle interno da Controladoria-Geral do Estado, carreado aos presentes autos, informações acerca das medidas que foram tomadas em 2012 em atenção à recomendação exarada no parecer prévio de 2011, as quais explicitaram a preocupação do Governo em aumentar seu compromisso para com essa rede, conforme indicado na análise da Unidade Técnica.

Insta registrar que, apesar de a Unidade Técnica ter aferido um aumento da participação dessa rede no percentual do gasto total realizado pelo Estado no exercício de 2012, ainda é baixa a



representatividade da rede, de apenas 0,55%, a despeito de seu papel estratégico na promoção do desenvolvimento socioeconômico de Minas Gerais. Soma-se a isso a diminuta execução das despesas totais da rede em relação ao que foi autorizado, 54,70%, bem como o fraco desempenho do Estado numa análise geral dos indicadores finalísticos da rede em relação ao Brasil e ao Sudeste, do que se extrai a flagrante necessidade de se concentrar esforços e recursos na execução das estratégias prioritárias dessa rede para cumprir as metas estabelecidas no PMDI 2011-2030.

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

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

REDE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL

Reiterando o compromisso do Governo de Minas Gerais com o desenvolvimento do Estado, essa rede, cuja meta-síntese é a *economia dinâmica, mais diversificada, competitiva, com crescimento sustentável e inclusivo*, preconiza o equilíbrio entre o crescimento econômico e a sustentabilidade ambiental, em harmonia com a redução das desigualdades sociais.

Examinando os dados relativos a essa rede, a Unidade Técnica constatou que a participação prevista para os programas estruturadores, 16,78%, foi baixa em relação ao total previsto para a rede, não obstante sua vinculação direta com os objetivos estratégicos, ficando a maior parcela destacada para os programas associados, 83,22%. A composição estratégica dos gastos da rede foi ainda pior em relação aos percentuais executados, posto que a execução dos programas estruturadores foi de apenas 61,86% da previsão inicial e 42,64% do crédito autorizado, o que diminuiu a participação desses programas para 13,34% do total executado da rede. Ademais, a Unidade Técnica apurou que a execução dos programas estruturadores da rede foi marcada pela concentração dos recursos, com forte direcionamento para a região Central.

Diante desse quadro, **recomendo que o Governo adote medidas voltadas a melhorar a composição estratégica dos gastos na Rede de Desenvolvimento Sustentável, ampliando a alocação de recursos nos programas estruturadores e aumentando a representatividade desses no total executado na rede.** Complementarmente, **recomendo que o Governo adéque o planejamento dos programas e ações que integram essa rede para promover uma distribuição mais equilibrada dos recursos, conforme as demandas de cada região administrativa do Estado, de modo a reduzir as desigualdades regionais.**

Em relação às áreas que compõem a rede, verificou-se que a maior parte das despesas executadas foi destinada à área econômica, 96,85%, restando preterida a área ambiental, 3,15%.



Em que pese esse descompasso, no que tange ao Índice de Política Pública de Meio Ambiente – IDPA, apurado pela Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM, que aglutina indicadores de desempenho e de outros socioeconômicos e institucionais, a Unidade Técnica consignou que houve um crescimento do desempenho do Estado no período de 2003 a 2011, ressaltando que tem havido demora na divulgação desse índice, não havendo ainda dados relativos a 2012.

Considerando que o grau de integração entre os programas econômicos e os ambientais pode ser aumentado, acato as sugestões apresentadas pela Unidade Técnica e **recomendo que o Governo reveja o planejamento dessa rede para incluir uma ação exclusiva para o monitoramento e a fiscalização das atividades de maior impacto ambiental, notadamente da mineração.** Outrossim, **recomendo que o Governo englobe em seu planejamento estratégico programas e ações voltadas a uma atuação conjunta do Estado e dos Municípios para estimular o desenvolvimento sustentável dos Municípios mineradores.**

Adentrando no exame de os indicadores ambientais dessa rede, cumpre destacar os principais apontamentos feitos no relatório técnico.

Relativamente às águas, apesar dos resultados indicarem melhoria da sua qualidade, o percentual de águas com qualidade aquém do nível médio, 74%, ainda está distante do desejável. Diante disso, **recomendo que o Governo se mantenha empenhado no aperfeiçoamento dos programas ambientais que envolvam recursos hídricos, com o escopo de atingir a excelência da qualidade das águas.** Ademais, em consonância com a Unidade Técnica, **recomendo a inclusão de outros quesitos para balizar o monitoramento dos resultados alcançados com os programas e ações, como, por exemplo, indicadores relativos à quantidade de águas.**

Acerca do tratamento de esgoto realizado pela Copasa, registrou-se considerável evolução do índice de tratamento de esgoto, que passou de 60,4% em 2011 para 65% em 2012. Nesse ponto, **recomendo que o Governo continue se dedicando para ampliar o atendimento da coleta de esgoto e melhorar o índice de tratamento, devendo promover políticas públicas para esse fim, com ações coordenadas com a Copasa e com as demais concessionárias que atuam no Estado.**

No tocante à qualidade do ar, o percentual de medições que atendem ao padrão reduziu de 2010 para 2011, não havendo dados disponíveis em relação a 2012, registrando-se que a maior concentração de poluentes no ar refere-se ao ozônio, derivado principalmente de emissões veiculares. Assim, **recomendo que o Estado adote as medidas cabíveis para promover um maior controle das emissões de poluentes da frota veicular, através da instituição de programas de inspeção veicular.** A respeito desse indicador, também merece destaque a crítica qualidade do ar das regiões mineradoras, o que enseja esforços contínuos em defesa da ampliação da CFEM e da sua aplicação para compensar os danos ambientais provocados pela exploração do minério.

Quanto à qualidade do solo, a Unidade Técnica destacou como ponto positivo o crescimento, nos últimos anos, da porcentagem da população urbana com disposição adequada de lixo em relação à população urbana total. Sob outra perspectiva, a quantidade de agrotóxicos por área cultivada tem apresentado dados históricos que oscilam entre 5,75 e 9,72 quilogramas de produto por hectare, valores muito superiores à meta desejável de 1,5kg/ha. Considerando o



consabido efeito nocivo da elevada carga de agrotóxicos sobre a saúde da população, **recomendo que o Governo adote imediatamente medidas necessárias ao controle do uso de agrotóxicos, fomentando o emprego de tecnologias alternativas e economicamente viáveis para não comprometer a produtividade agrícola do Estado.**

Por fim, acatando a sugestão apresentada pela Unidade Técnica, **recomendo que o Governo amplie o leque de indicadores ligados ao meio ambiente, incluindo o Índice de Qualidade do Ar – IQAR – e outros que contemplem análise de solo e de biodiversidade, visando a uma avaliação mais ampla dos resultados atingidos pelos programas e ações dessa rede, bem como recomendo que o Governo se empenhe em disponibilizar o estudo *Indicadores Ambientais* da FEAM em tempo hábil a este Tribunal.**

REDE DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E PROTEÇÃO

Essa rede tem como meta-síntese *Minas sem pobreza e com baixa desigualdade social* e seus programas e ações objetivam, em linhas gerais, erradicar a miséria, combater o trabalho infantil, fomentar o protagonismo juvenil e reduzir a desigualdade social, abrangendo estratégias de assistência social de cunho emancipatório.

Cumprir registrar que os programas e as ações dessa rede repercutem em questões constantes do *Relatório dos Desafios do Milênio*, da Organização das Nações Unidas – ONU, que preconiza a busca por soluções inovadoras e sustentáveis para a insegurança alimentar e erradicação da pobreza. A despeito dessa correlação com relevantes problemas envolvendo Direitos Humanos, a Unidade Técnica aferiu uma diminuta representatividade do valor total executado nessa rede em relação ao Orçamento Geral do Estado de 2012, correspondente a 0,47% do total. Nesse cenário, **recomendo que o Governo se empenhe para priorizar a execução de programas e ações que contribuam para a concretização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, cujo prazo terminará em 2015.**

Não se pode olvidar que o Estado concentrou esforços em 2012 para implementar as recomendações exaradas no parecer prévio de 2011, tendo a Unidade Técnica realçado os avanços consideráveis no combate à pobreza e desigualdade. Contudo, embora a análise dos indicadores finalísticos dessa rede evidencie que Minas Gerais se destacou positivamente, notadamente quando comparada com o Brasil, a conjuntura geral que se apresenta em nosso Estado indica que persiste um contingente elevado de pessoas em situação de extrema pobreza.

Em face disso, **recomendo que o Governo envide esforços para aprimorar o planejamento das políticas socioeconômicas e otimizar a aplicação dos recursos em programas e ações mais efetivos, sobretudo na erradicação da miséria, no combate ao trabalho infantil e na redução das desigualdades.**

REDE DE DESENVOLVIMENTO RURAL

A Rede de Desenvolvimento Rural, cuja meta-síntese é *mais produção e qualidade na agricultura familiar e no agronegócio de Minas Gerais*, integra, segundo o PMDI 2011/2030, as ações de provimento de infraestrutura, crédito e apoio à comercialização rural mineira. Assim, essa rede busca fomentar a produção rural no Estado, promovendo o crescimento



econômico, a responsabilidade social e o respeito ao meio ambiente, com o intuito de incrementar a qualidade de vida dos cidadãos mineiros e otimizar a competitividade de todo o setor rural.

No âmbito dessa rede, a Unidade Técnica constatou que o percentual de recursos destinados ao programa, 0,20% do total do Orçamento do Estado de 2012, pode ser considerado baixo. Ademais, verificou-se que o Índice de Equilíbrio da Execução Econômica¹ – IEEO – da rede foi de 0,63, o menor do conjunto de redes analisadas, evidenciando um descompasso acentuado na execução das metas físicas e financeiras dos programas e ações, com predomínio da execução orçamentária em detrimento da física.

O relatório de controle interno da Controladoria-Geral do Estado apresenta informações acerca das medidas que foram tomadas em 2012 em atenção à recomendação exarada no parecer prévio de 2011, que refletem o empenho do Estado na formulação de políticas de fomento ao desenvolvimento do Grande Norte, priorizando os investimentos nessa região.

Vale registrar que a análise dos indicadores finalísticos da rede expressa a tendência de crescimento da participação de Minas Gerais no PIB do agronegócio nacional. Também merece realce o fato de que a desigualdade entre o rendimento das famílias no meio rural e o rendimento do total das famílias no meio urbano e rural é menor em Minas Gerais, comparativamente às demais regiões do Brasil, sendo, contudo, ainda demasiada essa disparidade apurada em nosso Estado.

Assim, recomendo que o Governo adote as medidas cabíveis para aperfeiçoar o planejamento e promover a aderência na execução dos programas e ações objeto da rede de Desenvolvimento Rural, buscando otimizar a aplicação dos recursos a ela destinados, de forma a conferir maior eficácia às políticas socioeconômicas voltadas à melhoria de vida no meio rural, mormente na região do Grande Norte de Minas.

REDE DE IDENTIDADE MINEIRA

A Rede de Identidade Mineira tem como meta-síntese *Minas singular, diversa e criativa na cultura, no esporte e no turismo* e busca, por meio de políticas integradas e transversais, fortalecer a identidade e os valores culturais da sociedade mineira, bem como estimular a atividade econômica ligada ao setor de cultura, esporte e turismo.

Também em relação a essa rede, assim como apontado na rede de Desenvolvimento Rural, foi observada baixa aderência ao planejamento na execução dos programas e ações, com significativo desequilíbrio entre a execução física e a execução orçamentária. Nessa rede, a execução das metas físicas foi consideravelmente inferior à das metas financeiras, tendo a Unidade Técnica destacado várias ações cuja execução física foi praticamente nula, a despeito da realização de despesas muito acima do inicialmente previsto.

¹ “O indicador é construído a partir de índices de execução financeira e física dos programas, que possam servir de aproximação (proxy) para se mensurar o equilíbrio orçamentário, isto é, a quantidade de recursos disponíveis (insumos) em relação aos resultados obtidos. O IEEO sempre estará acima de 1 (um) quando a execução física foi maior que a execução orçamentária. Um IEEO abaixo de 1 (um) pode ser observado nos casos em que a execução orçamentária for acima da física.” (relatório técnico, fl. 1.921 dos presentes autos)



Sob outro prisma, a análise geral dos indicadores revelou que o desempenho do Estado tem apresentado uma tímida tendência positiva. Insta mencionar que, conforme assinalado pela Unidade Técnica, o Estado vive um momento propício para o alcance das metas relativas a essa rede de desenvolvimento integrado estabelecidas no PMDI para 2015, diante da ocorrência de eventos de dimensões internacionais como a Copa das Confederações de 2013 e a Copa do Mundo de 2014.

Nesse contexto, **recomendo que o Governo aprimore o planejamento para garantir a aderência da execução das políticas integradas da rede de Identidade Mineira, buscando valer-se das oportunidades conjunturais decorrentes da realização da Copa das Confederações de 2013 e da Copa do Mundo de 2014 para alcançar resultados mais significativos na valorização da identidade mineira e no fomento ao setor cultural, desportivo e de turismo.**

REDE DE INFRAESTRUTURA

Com a meta-síntese de *infraestrutura adequada proporcionando mais competitividade e qualidade de vida*, essa rede objetiva melhorar as condições de deslocamento de bens, pessoas e cargas no Estado, com a redução do tempo e dos custos e com o aumento da segurança; estimular a competitividade logística no Estado, o dinamismo e a integração entre as regiões de Minas Gerais, com a ampliação e a diversificação da infraestrutura; bem como expandir e modernizar a infraestrutura econômica e social. Todos esses objetivos estratégicos convergem para criar as bases para alavancar um novo ciclo de desenvolvimento socioeconômico no Estado.

Impende registrar que, de acordo com dados do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG, as condições de infraestrutura em Minas Gerais são muito heterogêneas, havendo um nível aceitável de acesso aos serviços básicos de energia e telecomunicações, mas um nível precário de acesso a serviços de transporte e logística.

No âmbito dessa rede, a Unidade Técnica constatou que, em 2012, a execução dos programas como um todo representou 147,70% do crédito inicialmente previsto, mas apenas 33,14% do crédito autorizado para o exercício.

Sob outra perspectiva, a equipe técnica da CAMGE aferiu a melhoria no desempenho dos indicadores finalísticos que refletem aspectos da economia do Estado. Entretanto, os indicadores relacionados à infraestrutura, que aferem a qualidade de vida, demonstram queda nos resultados.

A despeito de as informações constantes do relatório de controle interno da Controladoria-Geral do Estado, evidenciarem avanços concretos obtidos pelo Governo no objetivo estratégico de *ampliar o acesso ao saneamento*, vislumbra-se flagrante disparidade entre a qualidade de vida da população urbana e a da rural quando se examinam os indicadores relativos ao acesso à rede de abastecimento de água e à rede de esgoto ou fossa séptica. Isso reflete a grande distorção socioeconômica do Estado e a necessidade de aprimoramento dos programas regionalizados.

Assim, **recomendo que o Governo continue envidando esforços para aprimorar a execução dos programas e das ações relacionadas à melhoria da infraestrutura, voltadas para o desenvolvimento socioeconômico do Estado, bem como adote medidas que**



intensifiquem as políticas públicas regionalizadas, com foco na redução das desigualdades regionais.

2.2 - ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNO COM ENFOQUE NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

2.2.1 - LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2012, Lei Estadual n. 19.573/2011, teve o seu projeto encaminhado pelo Governador à Assembleia Legislativa em 13/05/2011, por meio da Mensagem n. 59, dentro, portanto, do prazo estipulado no inciso II do art. 68 do ADCT da Constituição do Estado de 1989. Conforme explicitado na citada Mensagem, o Governo de Minas Gerais manteve a busca do equilíbrio fiscal como o objetivo que deve nortear as ações governamentais, devendo ser compatibilizadas as receitas arrecadadas, as despesas necessárias ao funcionamento do Estado e a priorização de investimentos nas áreas mais sensíveis. O texto final da Lei foi aprovado com 22 modificações decorrentes de emendas parlamentares.

A despeito do disposto no § 2º do art. 165 da Constituição da República de 1988 – CR/88, a LDO de 2012 não traz o Anexo de Prioridades e Metas, vez que as prioridades e metas da administração pública estadual estão abarcadas no Plano Plurianual de Ação Governamental 2012/2015, consoante previsto no art. 2º da LDO.

No que tange às audiências públicas regionais, tem-se que o § 5º do art. 155 da CE/89 estabelece que a LDO deve fixar um percentual mínimo de 1% da receita orçamentária corrente ordinária do Estado a ser utilizado no atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais. Esse percentual constitui limite para os gastos com publicidade, a teor do disposto no § 2º do art. 158 da CE/89.

Seguindo a mesma linha das Leis de Diretrizes Orçamentárias de exercícios anteriores, a Lei Estadual n. 19.573/2011 não consignou o referido percentual, sendo alegado no relatório do controle interno da Controladoria-Geral do Estado que isso decorreu da não realização das audiências públicas regionais pela Assembleia Legislativa.

Em que pese a justificativa apresentada pelo Governo, endosso a manifestação da Unidade Técnica e **reitero a recomendação para que o Governo cumpra o disposto no § 5º do art. 155 da Constituição do Estado de 1989 e fixe na LDO de 2014 um percentual mínimo da receita orçamentária corrente ordinária a ser destinada ao atendimento de propostas oriundas da participação direta da sociedade nas audiências regionais.** Na mesma linha, **recomendo que o Presidente da Assembleia Legislativa adote as medidas necessárias à realização das audiências públicas regionais, de modo a garantir aos cidadãos mineiros a oportunidade de participar na priorização das propostas que entenderem essenciais ao atendimento das demandas locais.**

Cabe registrar, outrossim, que nos autos do Balanço Geral do Estado n. 872207, relativo ao exercício de 2011, o estudo realizado pelo IPEAD indicou uma tendência de subestimação das receitas nas LDOs e LOAs dos exercícios anteriores, constatando que os instrumentos de planejamento do Estado não informavam as principais características dos modelos de previsão



da receita, o que inviabilizou a reprodução das projeções feitas pela SEF, contrariando o disposto no inciso II do § 2º do art. 4º e no art. 12, ambos da Lei Complementar n. 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Diante disso, foi recomendado que o Governo detalhasse os aspectos metodológicos das projeções das receitas, apresentando os procedimentos para cada código de receita e a memória de cálculo das previsões.

Note-se que o cumprimento dessa recomendação restou prejudicado em 2012, pois a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual desse exercício foram aprovadas, respectivamente, em 11/08/2011 e em 10/01/2012, datas anteriores à emissão do parecer prévio de 2011, sessão do Tribunal Pleno de 28/06/2012.

A respeito dessa recomendação, o relatório do controle interno da Controladoria-Geral do Estado, anexo ao Balanço Geral do Estado de 2012, informa que a SEF alegou que as questões pertinentes à estimativa da receita orçamentária foram esclarecidas em reunião realizada em 15/02/2012 entre técnicos da Superintendência de Arrecadação e Informações Fiscais, analistas do TCE e consultores do IPEAD, bem como que a SEPLAG alegou dificuldades operacionais para detalhar a metodologia e a memória de cálculo da previsão da receita.

Examinando esse tópico, a Unidade Técnica informou no relatório inicial que a reunião realizada com os técnicos da Superintendência de Arrecadação e Informações Fiscais não sanou todas as dúvidas relativas aos principais aspectos metodológicos dos modelos de previsão adotados pela SEF. Apesar disso, a Unidade Técnica, seguindo a metodologia indicada pelos consultores do IPEAD, decidiu elaborar modelos econométricos de previsão próprios para comparar seus resultados com os encontrados pelo Governo.

Nessa empreitada, a Unidade Técnica utilizou o Programa de Computador de Estatística e Econometria – *Eviews* – para estimar o Modelo Autorregressivo Integrado de Médias Móveis – ARIMA – e o Modelo Autorregressivo com Defasagens Distribuídas – ADL, em relação às receitas de 2013 e 2014. Numa comparação geral das projeções das receitas tributárias do Estado realizadas pela SEF e pela Unidade Técnica, verificou-se inexistir diferenças significativas.

2.2.2 - LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

ORÇAMENTO FISCAL E CRÉDITOS ADICIONAIS

A Lei Complementar n. 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, prevê no § 1º de seu art. 1º que a “*responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente*”, do que se infere a importância do planejamento orçamentário no atual contexto da Administração Pública.

Assim, alinhada ao Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, ao Plano Plurianual de Ação Governamental e à Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual deve estimar as receitas e fixar as despesas de modo a “*evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade*”, segundo dispõe o art. 2º da Lei n. 4.320/1964.



Decerto que a ocorrência de fatos supervenientes durante o curso do exercício financeira podem ensejar alterações na execução orçamentária inicialmente programada, havendo a possibilidade de abertura de créditos adicionais – classificados em suplementares, especiais ou extraordinários – para autorizar despesas não previstas inicialmente no orçamento ou complementar despesas cuja dotação se mostrar insuficiente.

No decorrer do exercício de 2012, o Governo estadual não recorreu a créditos especiais ou extraordinários, mas abriu créditos suplementares no montante líquido de R\$15,657 bilhões, por meio de 274 decretos, o que representou um aumento de 26,97% em relação ao montante de R\$58,063 bilhões inicialmente previsto na Lei Orçamentária Anual de 2012, Lei Estadual n. 20.026/2012.

O art. 8º da Lei Orçamentária Anual de 2012 disciplinou a abertura de créditos suplementares pelo Poder Executivo estadual estabelecendo o seguinte:

Art. 8º Fica o **Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares** ao seu orçamento **até o limite de 10% (dez por cento)** da despesa fixada no art. 1º.

Parágrafo único. **Não oneram o limite** estabelecido no *caput*:

- I – as suplementações de dotações referentes a pessoal e encargos sociais;
- II – as suplementações com recursos vinculados, quando se referirem a remanejamento ou utilizarem como fonte o excesso de arrecadação e o saldo financeiro desses recursos;
- III – as suplementações com recursos diretamente arrecadados, quando se referirem a remanejamento ou utilizarem como fonte o excesso de arrecadação e o superávit financeiro desses recursos;
- IV – as suplementações de dotações referentes ao pagamento da dívida pública, de precatórios e de sentenças judiciais, bem como os créditos à conta da dotação Reserva de Contingência e aqueles destinados à contrapartida a convênios, acordos e ajustes;
- V – as suplementações de dotações com recursos constitucionalmente vinculados aos Municípios;
- VI – as alterações da modalidade da despesa e do identificador de procedência e uso de que trata o art. 17 da Lei nº 19.573, de 2011;
- VII – as adequações de fontes de recursos para fins de atendimento a alterações na legislação. (destaquei)

Conforme evidenciado no dispositivo acima transcrito, a Lei Orçamentária Anual de 2012 destaca, nos mesmos moldes adotados nos exercícios anteriores, algumas suplementações que não devem ser computadas no limite de 10% da autorização para a abertura dos créditos suplementares. Considerando esses parâmetros estabelecidos na lei orçamentária para a abertura de créditos suplementares, a Unidade Técnica apurou que o valor de R\$3,930 bilhões deveria ser computado dentro do limite, o que acarretaria o seu cumprimento, porquanto tal montante corresponde a 7,63% dos créditos inicialmente previstos na LOA.



A respeito dessa previsão constante do parágrafo único do art. 8º da LOA de 2012, a equipe técnica da CAMGE reiterou seu posicionamento, já apresentado nas contas governamentais dos exercícios de 2010 e 2011, no sentido de considerar ofensiva ao disposto no inciso VII do art. 167 da CR/88, no inciso VII do art. 161 da CE/89 e no § 4º do art. 5º da LRF, todos unânimes ao vedar a concessão ou a utilização de créditos orçamentários ilimitados.

A Unidade Técnica destacou que os Conselheiros Relatores das contas governamentais dos exercícios de 2010 e 2011 emitiram recomendações para que o Governo Estadual estabelecesse na lei orçamentária anual um limite para a autorização da abertura de créditos suplementares que comportasse todas as suplementações.

No relatório de controle interno da Controladoria-Geral do Estado, foi registrado que a SEPLAG esclareceu que a exclusão das suplementações especificadas no parágrafo único do art. 8º da LOA decorre do caráter diferenciado dessas despesas, que têm um cunho obrigatório mais marcante, ao contrário das despesas de custeio ou de capital, que têm um caráter mais discricionário.

Ressalto que esse mesmo argumento foi apresentado pela SEPLAG, em sede de defesa, nas contas governamentais de 2010 e 2011, cabendo destacar o seguinte trecho do voto proferido pelo Conselheiro Cláudio Terrão, Relator das contas de 2011, *in verbis*:

É sabido que o Orçamento é peça fundamental para a gestão pública, tecnicamente chamada Plano Diretor do Governo. É de se esperar, portanto, que tal instrumento espelhe todas as ações da Administração, guiando-a para a consecução dos fins propostos.

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

Com efeito, a possibilidade de abertura ilimitada de créditos suplementares compromete, em última instância, os pressupostos de uma gestão pública responsável que, conforme preceito da LRF destacado no início deste tópico, consistem na ação planejada e transparente.

Ora, se é reiterada a necessidade de promover as suplementações elencadas no parágrafo único do art. 8º da LOA, já constatada em outros exercícios, não vislumbro escusa ao Governo para deixar de prevê-las no orçamento anual, ainda que sob uma margem percentual maior de autorização prévia para a abertura de créditos suplementares.

Filiando-me, portanto, ao posicionamento adotado pelos Conselheiros Relatores das contas governamentais de 2010 e 2011, **reitero a recomendação para que o Governo passe a prever na Lei Orçamentária Anual um limite de autorização de créditos suplementares**



suficiente a amparar todas as suplementações orçamentárias que poderão vir a ser necessárias ao longo do exercício, considerando os dados relativos aos créditos suplementares efetivamente abertos em outros exercícios, de modo a garantir o estrito cumprimento dos preceitos constitucionais e legais que regem a matéria.

ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS EMPRESAS CONTROLADAS PELO ESTADO

A Lei Estadual n. 20.026/2012, LOA de 2012, estimou as receitas e fixou as despesas para o Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado de Minas Gerais no valor de R\$8,315 bilhões, limitando a abertura de créditos suplementares a 10% do valor fixado, conforme estabelecido no art. 10 do referido diploma legal. Desse valor total, R\$17,895 milhões foram destinados ao aumento de capital, sendo R\$9 mil decorrentes de Recursos Ordinários, R\$6,688 milhões de Recursos Vinculados e R\$11,198 milhões de Recursos de Diversas Empresas. O montante de R\$8,297 bilhões foi destinado a outros investimentos, sendo R\$3,529 bilhões decorrentes de Operações de Crédito e R\$4,767 bilhões de Recursos Próprios.

Durante o exercício de 2012, o Estado transferiu a quantia de R\$101,676 milhões às empresas controladas, sendo R\$98,676 milhões para o BDMG e R\$3 milhões para a COHAB, visando à constituição ou ao aumento de capital.

Este Relator recebeu informações das empresas controladas pelo Estado, o que possibilitou o acompanhamento da execução dos programas previstos no Orçamento de Investimento pela Unidade Técnica, que elaborou a Tabela 138, à fl. 2.223. Dessa tabela, extrai-se que o valor do crédito autorizado superou o crédito previsto em 44,18%, ao passo que, conforme consignado acima, a autorização para a abertura de créditos suplementares na LOA era de 10%. Todavia, as suplementações tiveram como fonte os recursos das próprias empresas e, em sua maioria, foram abertas por meio de decretos do Poder Executivo, o que se amolda ao disposto no parágrafo único do art. 10 da Lei Estadual n. 20.026/2012.

Ocorre que a Unidade Técnica destacou que algumas empresas apresentaram execução financeira acima do inicialmente previsto sem a abertura de créditos suplementares, o que implicou a inobservância do disposto no inciso II do art. 167 da CR/88 e no inciso II do art. 161 da CE/89. As empresas são: a CEMIG – Distribuição S.A., que executou a maior o valor de R\$8,770 milhões com a amortização da dívida interna e o valor de R\$43 mil com a amortização da dívida externa, totalizando R\$8,813 milhões executados acima do previsto na LOA; a CEMIG – Companhia Energética de Minas Gerais, que executou o valor de R\$771,84 acima do previsto com a amortização da dívida interna, o que representou uma alteração de apenas 0,0001%; e o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A., que executou a maior o valor de R\$497 mil com a manutenção e adequação da infraestrutura administrativa e operacional. Todas as empresas apresentaram esclarecimentos no sentido de que não houve tempo hábil para a reprogramação orçamentária com a preparação de novo decreto.

Em relação à CEMIG – Distribuição S.A. e à CEMIG – Companhia Energética de Minas Gerais, foram prestadas informações a este Relator indicando que o grupo CEMIG está adotando medidas para mitigar o risco de diferenças, atuando proativamente em todo o ciclo de planejamento e acompanhamento dos investimentos a partir do exercício de 2013.



Nesse ponto, acolho a sugestão da Unidade Técnica e **reitero a recomendação** feita no parecer prévio de 2011 **para que o Governo atue conjuntamente com as entidades integrantes do Orçamento de Investimentos de Empresas Controladas pelo Estado para aprimorar o planejamento e o acompanhamento dos investimentos, visando a dar cumprimento ao disposto no inciso II do art. 167 da Constituição da República de 1988 e no inciso II do art. 161 da Constituição do Estado de 1989.**

2.2.3 - FONTES DE RECURSO – RECEITA

Durante o exercício de 2012, a receita fiscal arrecadada pelo Estado de Minas Gerais totalizou o valor bruto de R\$71,296 bilhões, do qual foram deduzidos os montantes de R\$5,898 bilhões para a formação do Fundeb, R\$9,966 milhões referentes às perdas de rendimentos nos investimentos do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, e R\$140 milhões referentes à cessão de direitos creditórios baseada na Lei n. 19.266/2010. Procedidas tais deduções, a receita fiscal líquida arrecadada pelo Estado em 2012 foi de R\$65,249 bilhões, sendo repassada aos Municípios mineiros a parcela de R\$9,761 bilhões, a título de cota parte das receitas tributárias, dívida ativa, multas e juros de ICMS e IPVA, restando o total de R\$55,488 bilhões para ser aplicado nos programas e ações realizados pelo Governo estadual.

A receita fiscal líquida arrecadada em 2012, R\$65,249 bilhões, correspondeu a um valor 12,37% superior àquele previsto inicialmente na LOA, mas 2,48% inferior à previsão atualizada na LOA. Contraindo tal valor com o arrecadado em 2011, verifica-se que houve um crescimento nominal de 18,97% na receita fiscal líquida arrecadada em 2012.

Decompondo a receita fiscal líquida arrecadada em 2012, tem-se que as receitas correntes totalizaram R\$51,586 bilhões, ou 79,06% da arrecadação, as receitas de capital totalizaram R\$5,758 bilhões, ou 8,82%, e as receitas intraorçamentárias totalizaram R\$7,905 bilhões, ou 12,12%.

A Receita Corrente Líquida – RCL – arrecadada durante o exercício de 2012 totalizou R\$40,371 bilhões, conforme demonstrativo integrante do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO – publicado no Diário Oficial do Estado do dia 30/01/2013.

Dentre as fontes de receita do Estado no exercício de 2012, destacou-se a arrecadação de recursos ordinários, no valor de R\$27,292 bilhões, correspondendo a 41,83% do total arrecadado.

No âmbito das receitas correntes, foi observado em 2012 um crescimento nominal de 11,93% em relação a 2011, sendo arrecadado o valor total de R\$51,586 bilhões. Cabe destacar que as receitas tributárias apresentaram a maior participação nesse total, com R\$38,837 bilhões arrecadados, o que representou 65,28% das receitas correntes e 59,52% do total das receitas fiscais arrecadadas pelo Estado no exercício. Contribuiu para esse cenário o melhor desempenho apresentado na arrecadação de todos os tributos – ICMS, IPVA, ITCD, IRRF e taxas – o que foi interpretado pelo Governo estadual como resultado da performance da economia e dos importantes avanços na gestão da receita tributária estadual.

Corroborando essa leitura dos dados feita pelo Governo estadual, a Unidade Técnica apurou que, de um lado, a relação entre a arrecadação de ICMS e o PIB do Estado manteve-se estável durante o período de 2001 a 2012 – ressalvados os exercícios de 2002 e 2009, anos de crise econômica – o que permite inferir que a principal causa do crescimento nominal do ICMS é o



aquecimento da atividade econômica. De outro lado, o crescimento nominal do ICMS arrecadado em ritmo mais acelerado que o crescimento do PIB evidencia que há outros fatores que contribuem para o incremento da arrecadação tributária no Estado, sendo destacados no relatório técnico inicial o “*esforço para melhorar a eficiência na fiscalização e a redução da informalidade*”.

Já na seara das receitas de capital, o total arrecadado em 2012, R\$5,759 bilhões, foi 34,14% inferior à previsão atualizada na LOA e correspondeu a um crescimento nominal de 240,02% em relação ao exercício de 2011. Esse avanço da receita de capital decorreu sobremaneira do crescimento das receitas decorrentes das Operações de Crédito, que totalizaram R\$3,830 bilhões em 2012, ou 66,52% das despesas de capital arrecadadas, valor que expressa um crescimento de 1.158% em comparação com 2011.

Por fim, destaco que a receita decorrente de alienação de ativos e aplicação dos recursos, subcategoria da receita de capital, totalizou R\$385,638 milhões em 2012, valor 5,03% acima da previsão atualizada da LOA e 238,48% superior ao arrecadado em 2011. Toda a despesa executada com os recursos derivados da alienação de ativos foi destinada ao grupo *investimentos*, tendo a Unidade Técnica apurado que o Estado cumpriu o preceito insculpido no art. 44 da LRF, que veda “*a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente*”.

DÍVIDA ATIVA

O valor bruto total dos créditos tributários e não tributários inscritos em Dívida Ativa até 31/12/2012, consideradas as contas de curto e longo prazo, foi de R\$33,555 bilhões, quantia 8,74% superior à apurada no exercício de 2011, que foi de R\$30,857 bilhões. Vale mencionar que a Unidade Técnica assinalou que tal variação foi causada pela atualização do estoque da dívida, tendo em vista que foi de 8,70% o crescimento verificado na parcela a receber decorrente de multas e encargos incidentes sobre a dívida tributária de longo prazo da Administração Direta.

Em relação aos créditos a inscrever em Dívida Ativa, registra-se que o montante de R\$9,468 bilhões se encontra em fase administrativa, valor 4,39% acima do apurado no exercício anterior, bem como o montante de R\$1,034 bilhão em fase de controle de legalidade pela AGE, valor 29,31% acima do apurado em 2011.

Do total de créditos inscritos em Dívida Ativa, 95,68% foram deduzidos pelas contas de *Ajuste para Perdas da Dívida Ativa e Cessão de Direitos Creditórios*, o que gerou o saldo contábil de R\$1,448 bilhão. Essas deduções foram feitas em atendimento à recomendação feita por esta Corte, buscando observar o princípio fundamental da prudência e promover a adequação aos procedimentos padronizados pela STN.

Os *Ajustes para Perdas da Dívida Ativa* tributária e não tributária correspondem a parcelas da dívida que apresentam um alto grau de incerteza, cujos pagamentos se estima que não serão efetivados, considerando todo o histórico de perdas de créditos com perfil semelhante.

A dedução à conta da *Cessão de Direitos Creditórios* diz respeito à cessão, a título oneroso, dos direitos creditórios decorrentes de créditos tributários de ICMS, objeto de parcelamentos administrativos, do Poder Executivo estadual para a MGI, firmada em 24/07/2012, cuja autorização consta da Lei n. 19.266/2010.



No que tange à receita total efetivada de Dívida Ativa, o montante apurado foi de R\$291,453 milhões, considerando as cotas-partes dos municípios, do Fundeb e também as decorrentes da cessão de direitos creditórios, valor esse 26,03% abaixo do estimado na LOA. Desse total, o percentual de 60,26% foi arrecadado pela Administração Direta.

O Governo estadual manteve seus esforços voltados à fiscalização, controle e arrecadação dos créditos tributários em 2012, utilizando meios alternativos para a cobrança de créditos fiscais, remetendo Certidões de Dívida Ativa para protesto extrajudicial e inscrevendo os devedores no Cadastro Informativo de Inadimplência de Minas Gerais – Cadin/MG, atendendo à recomendação exarada no parecer prévio relativo às contas governamentais de 2011.

Não obstante, foi observada no exercício de 2012, no que concerne ao saldo patrimonial, a recuperação de apenas 0,94% do saldo de créditos apurado em 31/12/2011, percentual 56,97% inferior ao recuperado em 2011, que foi de 1,65%. Num exame mais detalhado, tem-se que foram recuperados 0,53% dos créditos tributários e 14,21% dos créditos não tributários.

Cumprir notar que a Unidade Técnica consignou que, considerando o ajuste para perdas da dívida ativa de 92,67% sobre o saldo de 2011, tem-se que a receita recuperada em 2012, no valor de R\$291,453 milhões, correspondeu a 12,34% do saldo líquido de R\$2,260 bilhões do exercício anterior.

Os dez maiores devedores do Estado de Minas Gerais concentram 12,98% do total da dívida ativa tributária, devendo a quantia de R\$4,250 bilhões aos cofres estaduais. Dentre esses, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos mantém-se na primeira posição, devendo o total de R\$2,263 bilhões ao Estado, o que representa 53,25% da dívida desse grupo.

Em relação ao total de R\$508,450 milhões baixados da Dívida Ativa tributária em 2012, destaca-se que apenas R\$167,872 milhões, ou 33,01%, corresponderam a pagamentos à vista ou parcelados, sendo que a maior parte das baixas decorreu de outras causas de extinção do crédito tributário.

Outro ponto ressaltado pela Unidade Técnica, dentre os montantes baixados da dívida ativa tributária do Estado, foi o relativo à remissão, que totalizou R\$128,429 milhões, representando 43,36% das baixas. Ocorre que, além do significativo aumento de 1.760,14% em comparação com 2011, quando o total de remissões foi de R\$6,904 milhões, a Unidade Técnica verificou que as remissões acarretaram a extinção de apenas 25 processos tributários administrativos – PTAs – em 2012, do que se extrai que o valor médio dos PTAs era de R\$5,137 milhões. Diante disso, foram solicitados esclarecimentos do Governo a respeito dessas remissões no momento da abertura de vista dos presentes autos.

Em sede de defesa, o Governo apresentou as informações solicitadas pela Unidade Técnica por meio do Ofício AGE/GAB/ADJ/2 n. 062/2013 e do Ofício OF.SEF.GAB.STE/375/13.

Reexaminando a matéria à luz dos esclarecimentos encaminhados pela SEF e pela AGE, a Unidade Técnica manifestou-se no sentido de que foi atendido o apontamento, vez que foram especificados os credores, os valores dos tributos, as multas e os juros dos processos tributários administrativos extintos, cujos detalhes foram esquematizados no reexame técnico, fls. 2.642/2.645. Todavia, a Unidade Técnica indicou que as baixas dos referidos PTAs não foram tempestivas, já que as efetuadas com fulcro no Decreto Estadual n. 45.788/2009 e nas Leis Estaduais n. 15.956/2005 e n. 19.415/2010 não foram registradas contabilmente nos exercícios em que foram concedidas. Assim, a equipe técnica da CAMGE indicou que restou



contrariado o princípio da oportunidade, segundo o qual o processo de mensuração e apresentação dos componentes patrimoniais deve produzir informações íntegras e tempestivas.

Diante desse quadro, **recomendo que o Governo adote as medidas necessárias para lançar tempestivamente as baixas dos processos tributários administrativos nos exercícios financeiros em que forem concedidas.**

RENÚNCIA DE RECEITA

A respeito desse tema, importa notar que a definição adotada no § 1º do art. 14 da LRF para a renúncia de receita é ampla, englobando a *“anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado”*.

Acerca das cautelas e do planejamento que devem balizar a concessão das renúncias, vale mencionar que os incisos do *caput* do art. 14 da LRF trazem as condições necessárias à concessão de renúncia, que podem ser sintetizadas como a demonstração de que não afetarão o cumprimento das metas fiscais ou a evidenciação das medidas compensatórias que serão adotadas para aumentar a arrecadação da receita. Já o inciso V do § 2º do art. 4º da LRF estabelece que a LDO deve conter um demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receitas em seu Anexo de Metas Fiscais.

Além disso, o inciso VII do § 1º do art. 157 da CE/89 prevê que a LOA deve trazer um demonstrativo específico com detalhamento das ações governamentais, no qual deve ser explicitada a identificação dos efeitos regionais das isenções, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia sobre as receitas e despesas.

A exemplo do que foi verificado em outros exercícios e a despeito das reiteradas recomendações feitas por esta Corte, o Anexo de Metas Fiscais constante da Lei Estadual n. 19.573/2011, LDO de 2012, apresentou no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita apenas a estimativa do montante das renúncias para 2012, não consignando a respectiva estimativa de compensação, o que contraria o disposto no inciso V do § 2º do art. 4º da LRF.

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

Feita essa observação, tem-se que o referido demonstrativo da LDO estimou um valor total de R\$7,148 bilhões de renúncia de receita para 2012, montante composto pelas renúncias consolidadas ou preexistentes, no valor estimado de R\$3 bilhões, pelas novas renúncias, no valor estimado de R\$137,386 milhões, e pelas perdas decorrentes da concessão de benefícios heterônomos, no valor estimado de R\$4,011 bilhões.

O Demonstrativo Regionalizado do Efeito sobre a Receita e a Despesa Decorrente de Benefícios Fiscais, anexo à Lei Estadual n. 20.026/2012, LOA de 2012, apresentou uma



estimativa 14% acima da constante da LDO, totalizando R\$8,125 bilhões, incluídas as renúncias consolidadas, R\$2,910 bilhões, as novas renúncias, R\$466,364 milhões, e os benefícios heterônomos, R\$4,748 bilhões.

Em relação às renúncias efetivamente concedidas durante o exercício de 2012, a Unidade Técnica apontou que os respectivos dados não são expressos contabilmente no Siafi, o que não se coaduna com as diretrizes do Manual de Procedimentos Contábeis Orçamentários, Portaria conjunta STN/SOF n. 01, de 20/06/2011. Assim, as informações que basearam o exame técnico foram prestadas pela SEF, extraídas do armazém de Informações Sicaf e dos Relatórios Mensais de Arrecadação – RMA.

Com base nas informações prestadas pela SEF, apurou-se que o total das renúncias efetivadas em 2012, incluídas as preexistentes, as novas e os benefícios heterônomos, foi de R\$9,709 bilhões, superando em 14,87% as renúncias concedidas em 2011.

Desse total, o montante de perdas decorrentes de benefícios heterônomos foi de R\$5,147 bilhões em 2012, quantia 8,40% acima da prevista na LOA. Dentre esses benefícios, as perdas fiscais líquidas derivadas da Lei Kandir, Lei Complementar n. 87/1996, totalizaram R\$2,038 bilhões, as concessões de créditos de ICMS nas exportações de produtos industrializados totalizaram R\$ 402,515 milhões, e o Simples Nacional, Lei Complementar n. 123/2006, totalizou R\$2,661 bilhões.

Já as renúncias tributárias, tanto as consolidadas como as novas, atingiram o montante de R\$4,562 bilhões, valor 35,09% acima do previsto na LOA e 39,46% acima do apurado em 2011, correspondendo a 11,75% da receita tributária arrecadada em 2012. Nesse ponto, destaca-se que a renúncia efetiva de ICMS foi de R\$4,384 bilhões, valor 34,87% superior ao previsto na LOA, representando 96,12% do total de renúncias. Os demais tributos, IPVA, ITCD e taxas, apresentaram uma renúncia efetiva de R\$177,090 milhões, 40,90% acima do previsto na LOA, representando 3,88% das renúncias.

À guisa de conclusão, a Unidade Técnica destacou que a renúncia fiscal configura um instrumento importante para o Governo estimular o desenvolvimento de setores econômicos pouco explorados e das regiões mais carentes, sobretudo diante das desigualdades regionais existentes em nosso Estado. Ocorre que a utilização desse instrumento não pode se afastar da lógica da gestão fiscal responsável, razão pela qual a concessão das renúncias demanda planejamento e transparência, de modo a permitir que seus objetivos sejam alcançados.

Nessa senda, a ausência de registro contábil das renúncias concedidas no Siafi, a ausência de demonstração das medidas compensatórias adotadas frente às renúncias concedidas, bem como a ausência de indicação dos contribuintes beneficiados, seus setores econômicos e as regiões do Estado contempladas, têm prejudicado o controle e a avaliação da eficácia das renúncias fiscais.

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



2.2.4 - APLICAÇÕES – DESPESAS

A Lei Estadual n. 20.026/2012, Lei Orçamentária Anual de 2012, fixou a Despesa Fiscal, incluídas as Operações Intraorçamentárias, em R\$58,064 bilhões, valor a ser custeado com R\$27,188 bilhões de Recursos Ordinários, com R\$27,868 bilhões de Recursos Vinculados e com R\$3,008 bilhões de Recursos Diretamente Arrecadados.

Ocorre que a abertura de créditos adicionais ao longo do exercício resultou em uma despesa total autorizada no valor de R\$73,720 bilhões, sendo realizada a despesa no valor de R\$63,172 bilhões, ou 85,69% do total autorizado, com a utilização de apenas 32,63% do total líquido de créditos adicionais abertos no exercício, no valor de R\$15,657 bilhões.

Cotejando os dados acima com os do exercício anterior, verifica-se que em 2012 houve um aumento nominal de 15,50% na Despesa Fiscal realizada, realçando-se as Despesas Intraorçamentárias, cujo montante realizado foi de R\$8,300 bilhões, com incremento nominal de 42,57% em relação a 2011.

O total da Despesa Fiscal realizada em 2012 foi composto por 74,84% de Despesas Correntes, 12,02% de Despesas de Capital e 13,14% de Despesas Intraorçamentárias.

Examinando as Despesas Fiscais realizadas sob o prisma das funções de governo, tem-se que as maiores participações foram dos Encargos Especiais, 34,81%; da Previdência Social, 17,81%; da Educação, 11,53%; da Saúde, 9,75%; e da Segurança Pública, 8,97%. No extremo oposto, as menores participações foram registradas nas funções de Urbanismo, 0,06%; Habitação, 0,11%; Indústria, 0,35%; e Agricultura, 0,80%.

Outro ponto abordado pela Unidade Técnica foi o crescimento de 11,41% nos gastos com *Serviços de Terceiros*, que totalizaram R\$5,102 bilhões em 2012, representando 19,61% das Despesas Correntes, sendo constatado que todos os Poderes, o Ministério Público Estadual e este Tribunal de Contas contribuíram para esse quadro.

No que tange à Despesa de Capital, em 2012 foi apurado o total realizado de R\$7,596 bilhões, representando 49,54% da despesa autorizada e 144,16% da despesa fixada inicialmente. Em comparação com a Despesa de Capital realizada em 2011, houve um aumento de 35,04% em 2012.

Repetindo o cenário apurado em 2011, os Investimentos e as Inversões Financeiras apresentaram retração, na ordem de 3,75% e 40,39%, respectivamente. Dentre os investimentos, destacaram-se os aportes destinados às funções de Transporte, R\$924 milhões; Saúde, R\$873 milhões; Educação, R\$328 milhões; e Ciência e Tecnologia, R\$294 milhões. Merece registro o fato de que, em comparação com 2011, os investimentos em Saúde aumentaram 79,74% e os investimentos em Transporte diminuíram 23,5%.

Em relação ao indicador *Participação das Despesas de Capital na Despesa Total*, assim como observado desde o ano de 2002, não foi alcançada em 2012 a meta de melhorar a composição estratégica do gasto, com o aumento da participação da despesa total com investimentos, pois manteve-se o deslocamento de recursos para a amortização da dívida do Estado.

Por fim, vale mencionar que a Unidade Técnica apurou uma leve diminuição na relação entre Despesa Fiscal e o Produto Interno Bruto do Estado, o que permite inferir uma melhora, em termos de eficácia, do gasto realizado pelo Estado de Minas Gerais no exercício de 2012.



APLICAÇÕES DE RECURSOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

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

Antes de adentrar no exame das ações e serviços públicos de saúde, impende consignar que, diante da edição da Lei Complementar n. 141/2012, que alterou regras na área da saúde, e da IN/TCEMG n. 09/2011, que alterou regras na área da educação, foi celebrado um Termo de Ajustamento de Gestão – TAG – entre o Governo do Estado de Minas Gerais e esta Corte de Contas, no bojo dos autos n. 862943, de minha relatoria. Nesse instrumento foi pactuada a adequação gradual, até o exercício de 2014, da aplicação dos recursos na área das ações e serviços públicos de saúde, na progressão de 9,68% em 2012, 10,84% em 2013 e 12% em 2014; bem como na área da manutenção e desenvolvimento do ensino, na progressão de 22,82% em 2012, 23,91% em 2013 e 25% em 2014.

A título de informação, registro que foi concedida tutela antecipada determinando a imediata suspensão do TAG nos autos da Ação Civil Pública n. 01328.1295901.65.2012.8.13.0024, ajuizada pelo Ministério Público Estadual, em trâmite na 5ª Vara da Fazenda Estadual e Autarquias. Entretanto, o Estado de Minas Gerais interpôs o Agravo de Instrumento n. 1142761-83.2012.8.13.0000 contra essa decisão, ao qual a 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça deu provimento, decisão que transitou em julgado em 17/04/2013.

Outra ação judicial que discute a validade do sobredito TAG é a Ação Popular n. 1250849-46.2012.8.13.0024, em trâmite na 6ª Vara da Fazenda Pública Estadual e Autarquias, ajuizada pelos Deputados Rogério Correia de Moura Baptista e Luiz Sávio de Souza Cruz. Tal ação foi extinta em primeira instância, sem julgamento de mérito, mas essa sentença foi cassada pela 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça, em sede de reexame necessário, na sessão de julgamento do dia 16/04/2013.

Desse modo, não obstante a tramitação dessas ações judiciais visando à anulação do sobredito TAG, atualmente encontram-se válidas as cláusulas pactuadas nesse instrumento.

A respeito dos dados constantes dos presentes autos acerca dos gastos com saúde pública, verifica-se que, inicialmente, o Governo estadual planejou para o exercício de 2012 um volume de aplicações em ações e serviços públicos de saúde que corresponderia ao índice de 15,15%, porquanto fixou na Lei Orçamentária Anual uma despesa de R\$4,743 bilhões e estimou uma receita vinculável de R\$31,301 bilhões.

Ao longo do exercício de 2012, foi arrecadada uma receita vinculável no valor de R\$31,538 bilhões e foi informado pelo Poder Executivo estadual um valor de R\$3,827 bilhões aplicado em ações e serviços públicos de saúde, o que significaria um percentual de 12,13% da receita.



Todavia, a Unidade Técnica apresentou algumas ponderações acerca das despesas computadas nesse índice, que passo a expor.

Ao examinar as despesas lançadas pelo Governo entre as ações e serviços públicos de saúde, a Unidade Técnica constatou a inclusão de gastos com saneamento básico, executadas no projeto Vida no Vale, por meio do Fundo Estadual de Saúde – FES, no valor de R\$100 milhões, oriundos de recursos ordinários do Tesouro Estadual.

A Lei Complementar n. 141/2012, no inciso VI do art. 3º, autoriza o cômputo de gastos com saneamento dentre as despesas com saúde, para fins de apuração do índice mínimo constitucional, ressalvando a necessidade de aprovação da despesa pelo Conselho de Saúde do ente federativo.

Com o intuito de verificar o cumprimento dessa regra, foi solicitado ao Conselho Estadual de Saúde o encaminhamento da documentação comprobatória da autorização dessa despesa. Em atendimento, foi apresentada a Ata da Reunião Extraordinária de 28/09/2012, da qual consta a aprovação do Plano Estadual de Saúde 2012/2015 e, ainda, a aprovação pelo Conselho Estadual de Saúde da inclusão das despesas referentes ao saneamento básico do projeto Vida no Vale dentre as despesas com ações e serviços públicos de saúde. Cabe destacar que foi estabelecido um período de transição para essa autorização, que valerá até 2014, conforme propôs a Secretaria Estadual de Saúde.

Diante disso, a Unidade Técnica concluiu ser possível a inclusão desse gasto com saneamento básico no cômputo do índice mínimo constitucional de aplicação em ações e serviços públicos de saúde.

Outra questão que demandou uma abordagem mais minuciosa da equipe técnica da CAMGE é relativa às despesas realizadas pela Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS – e registradas entre as ações e serviços públicos de saúde, no valor total de R\$25,410 milhões, o que representou um crescimento de 112,82% das despesas lançadas pela SEDS na saúde em relação a 2011. Algumas dessas despesas, no total de R\$23,760 milhões, foram destacadas pela Unidade Técnica, conforme Tabela 200, à fl. 2304, por não tratarem de despesas típicas de saúde, sendo solicitada por este Relator a comprovação da pertinência dessas despesas para fins do cálculo do limite constitucional de aplicação em saúde.

Em resposta, o Controlador-Geral do Estado apresentou justificativas específicas para cada tipo de despesa. Ao examinar tais justificativas, a Unidade Técnica informou ter encontrado dificuldades para segregar as despesas que deveriam ser enquadradas como gastos com defesa social e gastos com saúde, concluindo pela possibilidade de consideração provisória dessas despesas para fins de apuração do índice mínimo constitucional em ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2012, enquanto não houver uma fiscalização específica em relação a essas despesas da SEDS.

Além desses pontos, a equipe técnica da CAMGE constatou que o Governo excluiu das despesas com ações e serviços públicos de saúde os valores inscritos em restos a pagar em exercícios anteriores e liquidados em 2012. Todavia, parte desses recursos, no valor de R\$822,215 mil, diz respeito a inscrições feitas em RPNP no exercício de 2010, ano base em que esses valores foram expurgados do cômputo do limite constitucional de aplicação em saúde. Assim, como esse valor não integrou o índice de aplicação mínima em saúde no ano em que foram incluídos em RPNP e foi efetivamente destinado a despesas com a saúde em



2012, deve compor o índice mínimo constitucional de aplicação em ações e serviços públicos de saúde do exercício em que ocorreu a liquidação.

Ademais, a Unidade Técnica identificou que o Estado incluiu nas despesas com ações e serviços públicos de saúde as despesas empenhadas e não liquidadas em 2012, inscritas em Restos a Pagar Não Processados, no montante de R\$452,748 milhões. Nesse ponto, a Unidade Técnica aduziu que a Lei Complementar n. 141/2012 estabelece que as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em restos a pagar, somente poderão ser consideradas para fins do cálculo do limite constitucional de aplicação em saúde, caso haja disponibilidade de caixa suficiente vinculada à saúde. Dessa forma, também essa matéria foi selecionada pela Unidade Técnica na conclusão do relatório técnico inicial, dentre os itens de maior relevo para a manifestação do Governo, em sede de defesa.

Acerca dessa questão, a Secretaria de Estado de Fazenda informou que a inscrição de despesas em RPNP acobertadas pela disponibilidade de recursos financeiros no Caixa Único do Estado atende aos preceitos legais e se insere no contexto da sistemática de Unidade de Tesouraria, instituída com base no art. 59 da Lei n. 4.320/1964 e no Decreto Estadual n. 39.874/1998.

Ao proceder ao reexame da matéria, a Unidade Técnica manteve seu apontamento e enfatizou que, em seu entendimento, não basta a demonstração de disponibilidade financeira suficiente no Caixa Único do Estado, pois as normas de regência exigem a vinculação das disponibilidades de caixa à saúde.

Aliás, a equipe técnica da CAMGE destacou que a Lei Complementar n. 141/2012 não exigiu apenas que as disponibilidades financeiras estivessem genericamente *vinculadas à saúde*, mas consignou expressamente, no inciso II do art. 24, que serão consideradas para efeito de cálculo dos recursos mínimos “*as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde*” (destaquei). Isso porque esse diploma legal estabeleceu no parágrafo único de seu art. 2º que, para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde, além de as despesas precisarem atender às diretrizes delineadas nos incisos do *caput* do artigo, deveriam ser “*financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde*” (destaquei).

Acerca desse tema, este Relator solicitou que o Controlador-Geral do Estado informasse quais medidas o Poder Executivo estadual tinha adotado com o fim de promover o cumprimento do referido dispositivo legal. Em resposta, o Controlador-Geral do Estado apresentou diversas justificativas, todas no sentido de que a obrigatoriedade de movimentar integralmente os recursos aplicados em ações e serviços públicos de saúde por meio do Fundo Estadual de Saúde traria muitos impactos negativos para a administração estadual.

A Unidade Técnica informou que os recursos aplicados em saúde movimentados por meio do Fundo Estadual de Saúde totalizaram R\$2,014 bilhões em 2012, sendo que, desses, apenas R\$1,720 bilhão foi liquidado em 2012. Contudo, considerando as dificuldades operacionais expostas pelo Controlador-Geral do Estado, somadas ao fato de que a Lei Complementar n. 141 foi publicada em 16/01/2012 e de que as despesas com as ações e serviços públicos de saúde executadas por meio da FHEMIG, da FUNED, do HEMOMINAS e da SES foram relevantes para a sociedade mineira, a equipe técnica da CAMGE se manifestou pela possibilidade de inclusão dos recursos não movimentados por meio do Fundo Estadual de



Saúde, mas que efetivamente foram aplicados em ações e serviços públicos de saúde em 2012, no cômputo do limite mínimo constitucional desse exercício.

Insta pontuar que o exame dessa obrigatoriedade de centralizar os gastos com saúde no Fundo Estadual de Saúde será desenvolvido mais detidamente ao final deste item.

Feitos todos esses ajustes relativos às despesas consideradas pelo Estado no cômputo do limite mínimo constitucional de aplicação em ações e serviços públicos de saúde, a Unidade Técnica apurou o atingimento do índice de 10,58%, acima do índice pactuado para 2012 no Termo de Ajustamento de Gestão, que foi de 9,68% para 2012.

A respeito do índice de aplicação em saúde apurado pela Unidade Técnica, vale destacar o seguinte trecho do parecer da Auditoria, do qual consta o entendimento de que, apesar de concordar com a pertinência da impugnação dos RPNP feita pela Unidade Técnica, o escopo da norma sob exame – art. 24 da Lei Complementar n. 141/2012 – é garantir o pagamento dos RPNP no exercício seguinte, *in verbis*:

[...] considero pertinente a impugnação dos RPNP, da qual resulta aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde equivalente 10,58% da base de cálculo.

Noutra senda, conforme exposto no item anterior, deve-se frisar que **a mens legis a inspirar a exigência de disponibilidade financeira que lastreie os Restos a Pagar Não Processados é assegurar que as respectivas despesas não se vejam frustradas no exercício seguinte em razão de eventual falta de recursos.** Diante disso, **a disponibilização integral dos recursos correspondentes a despesas ainda não liquidadas no caixa único do tesouro estadual denota obediência ao comando constitucional de destinar parcela mínima de recursos do Ente a serviços públicos fundamentais,** ainda que, sob óptica estritamente formal, contrarie prescrições contidas em normatização infraconstitucional. Cabe ponderar que o risco de posterior cancelamento dos RPNP ou de transposição dos recursos para outra função não pode ensejar presunção apriorística, por parte do órgão de controle externo, de que pretende o gestor burlar os pisos constitucionais de aplicação em ensino ou saúde. É em momento ulterior, e se confirmado o caráter fictício da despesa declarada na prestação de contas, que caberá ao Tribunal de Contas, na extensão de suas atribuições, apreciar a conduta do administrador em face da legislação pertinente. (destaquei)

A propósito dessa questão, comungo da preocupação externada no relatório técnico acerca das despesas que podem ser consideradas no cômputo do limite mínimo constitucional de aplicação em saúde. Porém, entendo que a interpretação das normas que regulamentam a matéria, ainda recentes, demanda uma reflexão mais aprofundada por parte do aplicador do direito, senão vejamos.

Num exame holístico da Lei Complementar n. 141/2012, infere-se que o sistema normativo instituído por esse diploma baseava-se em dois pilares, a saber: os requisitos para a **despesa** que, além de atender aos princípios e condições exaustivamente previstos na lei, deve ser financiada por meio de recursos movimentados por meio dos Fundos de Saúde; e a vinculação da **receita**, que deveria ter um tratamento semelhante aos recursos oriundos de convênios,



pois o art. 13 da lei estabelecia que *“os recursos de que trata esta Lei Complementar, enquanto não empregados na sua finalidade, deverão ser aplicados em conta vinculada mantida em instituição financeira oficial, nos termos do § 3º do art. 164 da Constituição Federal, sob a responsabilidade do gestor de saúde e de acordo com a legislação específica em vigor”* (destaquei).

Cumprе esclarecer que o mencionado art. 13 foi vetado, juntamente com outros dispositivos da lei, sob o argumento de que *“contrariam o princípio da unidade de tesouraria que orienta a contabilidade da União, nos termos do art. 164, § 3º da Constituição e da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964”*(destaquei). Note-se que essa preocupação com o princípio da unidade de tesouraria, previsto no § 3º do art. 164 da CR/88 e no art. 56 da Lei n. 4.320/1964, decorre de seus reflexos diretos na eficiência da gestão dos recursos públicos e, conseqüentemente, denota uma preocupação com o princípio constitucional da eficiência da Administração Pública, estampado no *caput* do art. 37 da CR/88.

Ora, se o dispositivo legal que determinava que a receita destinada à área da saúde fosse mantida em conta apartada do caixa único do Estado foi vetado, justamente para não comprometer o princípio da unidade de tesouraria, não se pode pretender que as disponibilidades financeiras ao final do exercício estejam segregadas ou estritamente vinculadas à saúde.

Impende notar, outrossim, que os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar n. 141/2012 trazem comandos para regulamentar as hipóteses de cancelamento ou prescrição dos restos a pagar não processados, estipulando que os recursos correspondentes deverão, necessariamente, ser aplicados em ações e serviços públicos de saúde até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou prescrição, sem prejuízo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício correspondente. Além disso, o art. 25 dessa mesma lei estabelece que, caso o eventual cancelamento ou prescrição dos restos a pagar acarrete o descumprimento do limite mínimo constitucional do exercício em que houve a inscrição em RPNP, o respectivo valor será acrescido ao limite mínimo do exercício subsequente.

Extrai-se desses dispositivos que a própria Lei Complementar n. 141/2012 estabeleceu as amarras necessárias para a hipótese de cancelamento ou prescrição dos restos a pagar, não deixando margem para que o Estado burle o índice mínimo de aplicação em saúde por meio desses mecanismos.

Nessa esteira, sob um prisma hermenêutico sistemático e teleológico, entendo que a interpretação mais adequada da expressão *“consolidadas no Fundo de Saúde”* constante da parte final do inciso II do art. 24 da Lei Complementar n. 141/2012 – *“as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde”* – tem como foco a despesa e não a receita. Note-se que, caso esse inciso tivesse como fim determinar que os recursos que compõem as disponibilidades financeiras ficassem vinculados ao pagamento de despesas com saúde separadamente do caixa único do Estado, os preceitos constantes dos já mencionados §§ 1º e 2º desse artigo careceriam de sentido, posto que não haveria abertura para a destinação da disponibilidade financeira para despesas de outra natureza no caso de cancelamento ou prescrição dos restos a pagar.

Acerca da existência de disponibilidade financeira suficiente para cobrir as despesas com saúde inscritas em RPNP, registro que a própria Unidade Técnica consignou, no relatório



inicial e no reexame, haver disponibilidade no valor de R\$1,567 bilhão no Caixa Único do Estado no encerramento do exercício financeiro de 2012.

Nessa toada, filio-me ao posicionamento externado no parecer da Auditoria, no ponto em que aduz que o espírito da lei visava a garantir que os RPNPs tivessem cobertura financeira suficiente, o que foi integralmente garantido pelo Estado no exercício de 2012.

Postas essas premissas, entendo que o valor de R\$452,748 milhões, referente a despesas com ações e serviços públicos de saúde inscritas em Restos a Pagar Não Processados, deve ser computado para fins de apuração do limite mínimo constitucional de aplicação em saúde, porquanto foi atendido o requisito legal de estar acobertado por disponibilidades financeiras suficientes em 31/12/2012.

Nesse sentido, a despeito dos índices pactuados no já mencionado TAG, verifico que, no exercício de 2012, o Governo do Estado de Minas Gerais aplicou o montante de R\$3,790 bilhões em ações e serviços públicos de saúde, o que representa uma aplicação de 12,02% da receita vinculável, que foi de R\$31,538 bilhões, cumprindo, portanto, o limite estabelecido na Constituição da República de 1988 e regulamentado pela Lei Complementar n. 141/2012.

À guisa de conclusão, ressalto que a equipe da CAMGE explicitou seu entendimento de que o Poder Executivo estadual deve criar condições para dar cumprimento à legislação complementar, passando a movimentar os recursos da saúde por meio do Fundo Estadual de Saúde, tendo em vista que essa regra visa a propiciar a transparência na movimentação dos recursos com ações e serviços de saúde, permitindo o controle social.

Nesse ponto, endosso a preocupação exposta pela Unidade Técnica com a necessidade de se fomentar a transparência e o controle social dos gastos com saúde, mas destaco que o § 3º do art. 77 do ADCT da CR/88, incluído pela Emenda Constitucional n. 29/2000, já consignava expressamente que:

Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal. (destaquei)

Assim, não foi introduzida pela Lei Complementar n. 141/2012 a obrigatoriedade de os recursos destinados à saúde serem aplicados por meio de Fundo de Saúde, questão que, todavia, nunca havia sido aventada por esta Corte como empecilho ao cômputo das despesas no limite constitucional de ações e serviços públicos de saúde no âmbito do Governo estadual.

Não se pode olvidar que os impactos à administração estadual mencionados na justificativa apresentada pelo Controlador-Geral do Estado são sérios e complexos, não podendo esta Corte interpretar a Lei Complementar n. 141/2012 sem considerar todas as repercussões práticas que serão geradas com a centralização da gestão dos recursos destinados à saúde. Além disso, conforme já esposado no item *A Estratégia de Desenvolvimento do Estado*, a revisão do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado para o horizonte 2011/2030 é recente e demandou um rearranjo da estrutura do Poder Executivo Estadual para dar o próximo passo do choque de gestão, que passou a atuar em redes de desenvolvimento



integrado para viabilizar a *Gestão para a Cidadania*, o que gera, ainda que temporariamente, um cenário de transição e adaptação da máquina pública estadual.

Por derradeiro, impende registrar que a Unidade Técnica identificou que, em 2012, o Governo observou o preceito estampado no § 1º do art. 158 da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, segundo o qual “*os recursos para os programas de saúde não serão inferiores aos destinados aos investimentos em transporte e sistema viário*”, posto que o valor efetivamente destinado às ações e serviços públicos de saúde foi 7,1 vezes maior do que os investimentos em transporte e sistema viário no exercício sob exame.

MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

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

Do dispositivo acima transcrito, infere-se que a educação consiste em um dos direitos mais caros em nosso ordenamento jurídico, à medida que possui laços estreitos com três dos pilares fundamentais da República Federativa do Brasil, quais sejam, a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho, cujo *topos* na carta constitucional, art. 1º da Constituição da República de 1988, já evidencia a preponderância desses fundamentos no Estado Democrático de Direito pátrio.

Nessa senda, tem-se no arcabouço constitucional e legal brasileiro todo um sistema que baliza a aplicação dos recursos a serem destinados à área da educação, no qual se destaca a imposição do índice mínimo de 25% da receita resultante de impostos, inclusive a proveniente de transferências, a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme previsto no art. 212 da CR/88. Também merece realce a imposição de destinação de, no mínimo, 60% dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb – ao pagamento dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública, nos termos do disposto no inciso XII do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT – e no art. 22 da Lei n. 11.494/2007.

Em comparação com o total das despesas realizadas pelo Governo estadual em 2012, a educação manteve a terceira posição entre os gastos analisados por função, tendo recebido, segundo consta do relatório técnico, o repasse de R\$7,237 bilhões. Apesar de esse montante ser nominalmente superior aos gastos realizados na função educação em 2011, R\$6,66 bilhões, foi observada uma queda na representatividade da educação perante as demais despesas do Estado, que passou de 12,2% em 2011, para 11,5% em 2012.

Examinando os dados contidos no Balanço Geral do Estado de 2012, verifica-se que o Estado de Minas Gerais repassou o montante de R\$5,898 bilhões ao Fundeb, tendo recebido, em contrapartida, a quantia de R\$5,325 bilhões, do que se conclui que a *perda com o Fundeb* foi de R\$572,395 milhões em 2012, valor que é considerado como despesa com a manutenção e desenvolvimento do ensino, para fins de apuração do índice mínimo constitucional.



Registra-se que o Governo estadual destinou, em 2012, o total de R\$3,834 bilhões à remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, valor equivalente a 71,55% da receita total do Fundeb, tendo cumprido o percentual mínimo de 60% consignado no inciso XII do art. 60 do ADCT da CR/88, alterado pela Emenda Constitucional n. 53/2006, e no art. 22 da Lei n. 11.494/2007.

Em relação à apuração do percentual mínimo de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecido no art. 212 da CR/88, o Estado informou que as despesas totalizaram R\$10,145 bilhões, o que representaria o índice de 32,17% em relação ao total da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências. Contudo, a Unidade Técnica consignou alguns apontamentos em relação às despesas incluídas nesse índice, que passo a examinar.

Releva destacar que a Unidade Técnica identificou o valor de R\$124,628 milhões concernente a RPNPs inscritos em dezembro de 2011, que não foi considerado no cálculo do índice constitucional de aplicação na educação do ano em que houve a inclusão em RPNP, cuja liquidação ocorreu no exercício de 2012. Nesse sentido, a Unidade Técnica indicou a necessidade de inclusão desse valor, efetivamente destinado a gastos com a educação em 2012, no cálculo do referido índice constitucional desse exercício.

Ademais, a Unidade Técnica aferiu que, entre os gastos realizados em 2012 com a manutenção e desenvolvimento do ensino, foi incluído o montante de R\$77,775 milhões, referentes a Restos a Pagar Não Processados – RPNP, sem que houvesse a evidenciação do mesmo valor em disponibilidade de caixa vinculado à educação ao final do exercício.

Sobre esse tema, a equipe técnica da CAMGE indicou que a Instrução Normativa deste Tribunal – IN/TCEMG – n. 13/2008, alterada pela IN/TCEMG n. 05/2012, preceitua que serão consideradas para fins de cálculo do índice mínimo constitucional a ser aplicado na educação “*as despesas empenhadas, liquidadas ou não, inscritas em restos a pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício*”. Já a 4ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, aprovado por meio da Portaria n. 407/2011 da Secretaria do Tesouro Nacional, em vigor durante o exercício de 2012, estabeleceu que a disponibilidade de caixa deveria ser vinculada à educação. Ademais, o inciso I do art. 50 da LRF traz, dentre as normas de escrituração e consolidação das contas, a previsão de que “*a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada*”.

Examinando mais detidamente as disponibilidades financeiras, a equipe técnica da CAMGE constatou que, do valor total de R\$1,729 bilhão disponível no Caixa Único do Tesouro no final de 2012, apenas a quantia de R\$16,431 milhões, decorrente da fonte Fundeb, encontrava-se expressamente vinculada à educação, razão pela qual poderia ser incluída no cálculo do índice a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino, devendo ser expurgado do cálculo do índice o valor de R\$61,343 milhões, referente aos RPNPs sem correspondente saldo vinculado à educação nas disponibilidades de caixa. Essa questão foi destacada pela Unidade Técnica na conclusão do relatório técnico inicial, dentre os pontos que demandaram especial atenção do Governo quando da abertura de vista.

Em sede de defesa, a Secretaria de Estado de Fazenda alegou que, conforme o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa, Anexo V do Relatório de Gestão Fiscal do exercício de 2012, as disponibilidades de caixa foram suficientes para cobrir as inscrições de Restos a Pagar Não



Processados, de forma que tal inscrição seguiu as normas vigentes e se deu no contexto da sistemática de Unidade da Tesouraria, instituída com base no art. 56 da Lei n. 4.320/1964 e no Decreto Estadual n. 39.874/1998.

A respeito dessa alegação, a Unidade Técnica asseverou que no próprio relatório técnico inicial já tinha sido consignada a existência de suficiente disponibilidade de caixa, não sendo essa a questão que ensejou o apontamento em tela. No que tange à inexistência de vinculação de recursos integrantes da disponibilidade de caixa, a equipe técnica da CAMGE entendeu que, apesar de a SEF afirmar que foi cumprida a legislação aplicável, restou descumprida a IN/TCEMG n. 13/2008, alterada pela IN/TCEMG n. 05/2012, a Portaria STN n. 407/2011 e o inciso I do art. 50 da LRF, cujos preceitos já foram explicitados acima. Nesses termos, a Unidade Técnica se manifestou pela manutenção desse apontamento.

Nesse ponto, entendo que cabe seguir a mesma lógica argumentativa exposta no item das *Aplicações de Recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde*, uma vez que a IN/TCEMG n. 05/2012 acrescentou os §§ 5º e 6º ao art. 5º da IN/TCEMG n. 13/2008, cujos preceitos replicaram, nas normas referentes à educação, as cautelas estabelecidas na área da saúde pelos §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar n. 141/2012. Esses dispositivos preveem as cautelas necessárias para as hipóteses de cancelamento ou prescrição dos restos a pagar não processados, estipulando que os recursos correspondentes deverão, imperiosamente, ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou prescrição, sem prejuízo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício em que ocorrer a liquidação.

Nessa esteira, entendo que o valor de R\$61,343 milhões, referente às despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino inscritas em Restos a Pagar Não Processados, não decorrentes da fonte Fundeb, também deve ser computado para fins de apuração do limite mínimo constitucional de aplicação no ensino, porquanto atende ao requisito normativo de estar acobertado por disponibilidades financeiras suficientes em 31/12/2012.

Ainda em relação ao cumprimento do limite mínimo constitucional de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino, a equipe técnica da CAMGE constatou que o Governo estadual lançou as despesas atinentes ao pagamento dos servidores inativos da Secretaria de Estado da Educação, da Fundação Helena Antipoff, da Universidade do Estado de Minas Gerais e da Universidade Estadual de Montes Claros, no valor de R\$2,984 bilhões, o que corresponde a 9,46% da receita líquida de impostos. Ocorre que a IN/TCEMG n. 13/2008, alterada pela IN/TCEMG n. 09/2011, veda a inclusão da despesa com inativos e pensionistas na composição do índice mínimo de aplicação em ensino. Esse tema também foi indicado pela Unidade Técnica entre os itens que ensejaram a abertura de vista ao Governador do Estado.

A propósito, a Secretaria de Estado de Fazenda informou que, em razão de os recursos alocados para custear os gastos com os inativos serem oriundos do Tesouro Estadual, seu cômputo na aplicação do percentual mínimo de despesas destinadas para a educação se coaduna com o entendimento deste Tribunal de Contas esposado na Consulta n. 804606, de relatoria do Conselheiro Eduardo Carone Costa, apreciada na sessão do Tribunal Pleno de 06/07/2011. Segundo o parecer emitido no bojo dessa Consulta, o Tribunal de Contas aceitaria excepcionalmente a inclusão dos gastos com inativos no cálculo do limite constitucional de aplicação em educação até a capitalização dos fundos de previdência.



Outrossim, a SEPLAG consignou que referida inclusão não comprometeu, por parte do Estado de Minas Gerais, a aplicação integral do percentual mínimo de despesas destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino acordado no Termo de Ajustamento de Gestão.

Reexaminando a matéria, a Unidade Técnica aduziu a ausência de amparo normativo para a inclusão desses gastos, diante da já mencionada IN/TCEMG n. 09/2011, que expressamente veda o cômputo de despesas com inativos para fins de cumprimento do índice mínimo constitucional. Ademais, reconheceu que prospera a alegação da SEPLAG de que a inclusão desses gastos não comprometeu o cumprimento do índice pactuado no bojo do citado TAG.

Destaco que a Consulta citada na defesa do Governo teve o seu parecer emitido em data anterior à edição da IN/TCEMG n. 09/2011, que foi aprovada na sessão do Tribunal Pleno do dia 14/12/2011 e publicada no Diário Oficial de Contas de 20/12/2011, razão pela qual não há que se cogitar a aplicação do posicionamento contido nessa Consulta, pois a IN/TCEMG n. 09/2011 trouxe expressamente a vedação da inclusão de despesas com inativos e pensionistas no limite constitucional do ensino. Assim, consoante o posicionamento exposto no relatório técnico a respeito dessa questão, entendo que é indevida a inclusão dos mencionados gastos com inativos e pensionistas no índice mínimo de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Após todos os ajustes acima descritos nas despesas consideradas para fins de apuração do índice mínimo constitucional de aplicação na educação e após o reexame da defesa apresentada, a Unidade Técnica apurou que o Estado de Minas Gerais aplicou o percentual de 22,95% das receitas decorrentes de impostos, incluídas as transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino em 2012, cumprindo o índice pactuado no TAG de 22,82%.

Todavia, considerando a inclusão do valor de R\$61,343 milhões, referente às despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino não decorrentes da fonte Fundeb e inscritas em Restos a Pagar Não Processados, conforme fundamentado alhures, entendo que, no exercício de 2012, o Governo do Estado de Minas Gerais aplicou o montante de R\$7,299 bilhões na manutenção e desenvolvimento do ensino, o que representa uma aplicação de 23,14% da receita vinculável, que foi de R\$31,538 bilhões, cumprindo, portanto, o índice pactuado no citado Termo de Ajustamento de Gestão, de 22,82%.

AMPARO E FOMENTO À PESQUISA

No exercício de 2012, o Estado repassou à Fundação de Amparo e Fomento à Pesquisa – FAPEMIG – o montante de R\$271,717 milhões, o que representou 1% da receita corrente ordinária do Estado, cumprindo a determinação insculpida no art. 212 da CE/89, segundo informa o relatório técnico da CAMGE.

Desse valor repassado pelo Tesouro Estadual, a FAPEMIG gastou a quantia de R\$251,530 milhões, ou 92,17%, índice maior do que o apurado em 2011, 90,80%, o que sinaliza uma melhora no planejamento e gestão dos recursos repassados à entidade.

Nesse sentido, foi constatado um superávit financeiro de R\$20,187 milhões na FAPEMIG em 2012, inferior aos superávits dos exercícios anteriores, que foram de R\$56,013 milhões em 2009, R\$107,422 milhões em 2010 e R\$23,753 milhões em 2011. Apesar dessa redução no superávit em 2012 e de ter sido expedida recomendação em 2011 para que a FAPEMIG utilizasse o saldo disponível para fomentar a pesquisa no Estado, foi verificado que o



somatório dos saldos disponíveis da FAPEMIG em dezembro de 2012 totalizou R\$452,571 milhões, valor 10,86% superior ao saldo em dezembro de 2011, que foi de R\$408,231 milhões.

Note-se que o Orçamento Fiscal do Estado de 2012 destinou o valor de R\$318,605 milhões à FAPEMIG, incluídos os recursos de convênio, acordos e ajustes, os diretamente arrecadados e os ordinários. O total da despesa autorizada em 2012 foi de R\$493,761 milhões, sendo executados apenas 65,58% desse montante, ou seja, R\$323,832 milhões, dos quais 3,65% foram destinados à área meio e 96,35% à área fim da entidade. Assim, as despesas realizadas em 2012 superaram em 18,97% aquelas realizadas em 2011.

Cabe registrar que a Lei Estadual n. 19.573/2011, LDO de 2012, consignou em seu art. 58 a obrigatoriedade de a FAPEMIG destinar o percentual mínimo de 10% dos recursos recebidos do Estado ao financiamento de projetos de pesquisa desenvolvidos por instituições estaduais. Diante desse comando, em 2012 foram repassados R\$105,409 milhões a instituições de pesquisa estaduais, equivalentes a 38,79% do total da receita da FAPEMIG no exercício, o que ensejou o cumprimento do mencionado comando legal.

No relatório de controle interno da Controladoria-Geral do Estado, anexo ao Balanço Geral do Estado de 2012, foram encaminhadas manifestações da SEPLAG, da SEF e da FAPEMIG em relação às recomendações expedidas no parecer prévio de 2011, relevando pontuar algumas questões levantadas.

Tem sido reiterada a recomendação desta Corte no sentido de que o Governo repasse os recursos à FAPEMIG por meio de parcelas duodecimais para que haja o pleno cumprimento do disposto no art. 212 da CE/89. A respeito dessa questão, a SEPLAG, a SEF e a FAPEMIG informaram que o Governo tem repassado os recursos na medida das disponibilidades financeiras, ao longo do exercício, o que não tem comprometido o funcionamento da entidade, que possui elevado valor em saldo financeiro não utilizado em outros exercícios.

Em 2012, foi verificada a ausência de repasses em janeiro e fevereiro e um volume maior de repasse concentrado nos meses de março, julho e dezembro, sem a observância, portanto, de parcelas duodecimais ao longo do exercício. Nesse contexto, em que pesem os argumentos apresentados pela SEPLAG, pela SEF e pela FAPEMIG, **reitero a recomendação para que o Governo se empenhe para dar cumprimento integral ao disposto no art. 212 da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, repassando os recursos à FAPEMIG em parcelas duodecimais.**

No que tange à já mencionada recomendação para que a FAPEMIG utilizasse o saldo disponível, a entidade aduziu se tratar de recursos repassados por Governos anteriores e que a Fundação vem buscando uma solução junto ao atual Governo, mas depende da liberação dos recursos.

Acerca desse tema, a equipe técnica da CAMGE informou que a matéria é afeta à gestão da entidade, uma vez que o registro em contas bancárias arrecadadoras do disponível indica que os recursos se encontram disponíveis para a aplicação nas atividades fins da FAPEMIG, não havendo dados que indiquem a existência de restrições por parte do Tesouro Estadual.

Diante disso, **reitero a recomendação para que o Governo adote as medidas cabíveis junto à FAPEMIG para que esta aplique o total dos recursos repassados à entidade, bem como o seu saldo disponível, em sua relevante missão de fomentar a pesquisa,**



essencial ao “desenvolvimento científico e tecnológico do Estado, e à reestruturação da capacidade técnico-científica das instituições de pesquisa do Estado, em conformidade com os princípios definidos nos Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrado – PMDIs – e contemplados nos Programas dos Planos Plurianuais de Ação Governamental – PPAGs”, conforme preceitua o parágrafo único do art. 212 da CE/89.

Em relação à recomendação para que a FAPEMIG criasse indicadores de resultado para mensurar o alcance dos objetivos e a efetividade das ações executadas pela entidade, a Fundação informou que continua se esforçando para aperfeiçoar as metodologias de avaliação dos resultados, buscando parcerias e pesquisando boas práticas em outras instituições, estaduais e federais, de fomento à pesquisa.

Quanto à recomendação para que o Governo envidasse esforços para que a atuação da FAPEMIG atendesse aos “objetivos de fortalecer a competitividade e ampliar a capacidade de inovação das empresas, robustecer a articulação entre a rede de ciência, tecnologia e inovação e o setor produtivo e corroborar a rede de inovação tecnológica em todo o território mineiro, metas contempladas no PMDI”, a SEPLAG e a FAPEMIG informaram que, com a revisão do PMDI, foram postos desafios ainda maiores para o Governo, já que, além de o Estado ter que prestar serviços de qualidade, como previa o Estado para Resultados, o Estado passou a ter que atuar de forma mais integrada e mais eficiente com a introdução do Estado em Rede. A FAPEMIG enfatizou seu alinhamento com as novas diretrizes do PMDI 2011/2030, expondo os resultados alcançados com a sua atuação.

Considerando todas as informações apresentadas, a Unidade Técnica concluiu que o Governo vem se empenhando para atender não somente as recomendações feitas por este Tribunal, mas também as demandas da sociedade mineira.

DESPESAS COM PESSOAL

O art. 169 da Constituição da República de 1988 prevê que as despesas dos entes federativos com pessoal não poderão exceder os limites estabelecidos em lei complementar. Regulamentando esse dispositivo constitucional, os artigos 18 a 20 da Lei Complementar n. 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, prescrevem que o limite global de gastos com pessoal do Estado é de 60% da Receita Corrente Líquida, subdivido em 3% para o Poder Legislativo e Tribunal de Contas, 6% para o Poder Judiciário, 49% para o Poder Executivo e 2% para o Ministério Público Estadual.

A Secretaria de Tesouro Nacional, órgão central de contabilidade da União, detém a competência de editar normas gerais para a consolidação das contas públicas, a teor do disposto no § 2º do art. 50 da LRF. Com base nisso, a STN editou a já mencionada 4ª Edição do Manual Técnico de Demonstrativos Fiscais, por meio da Portaria n. 407/2011, vigente para o exercício de 2012, que trouxe normas acerca do Demonstrativo da Despesa com Pessoal.

Em seu exame inicial, a Unidade Técnica considerou a Portaria da STN e também as Instruções Normativas TCEMG n. 01 e n. 05, ambas de 2001. Note-se que as IN/TCEMG divergem das orientações da STN ao excluïrem do limite de despesas com pessoal o gasto com inativos e pensionistas, sob o fundamento de consubstanciarem despesas não contingenciáveis pelos gestores.



No relatório técnico inicial da CAMGE, foi apurado, a teor do estabelecido na Portaria STN n. 407/2011, ou seja, incluídos os gastos com inativos e pensionistas, uma despesa de pessoal global no valor de R\$20,234 bilhões, o que correspondeu a 50,12% da RCL, respeitados o limite máximo de 60% e o limite prudencial de 57%. Em relação a 2011, houve um aumento nos gastos com pessoal de R\$2,499 bilhões, equivalendo a 14,09%.

Nesse sentido, a Unidade Técnica aferiu, no relatório técnico inicial, o cumprimento dos limites máximos e prudenciais de despesa com pessoal pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e também pelo Ministério Público Estadual.

Seguindo o referido exame apresentado pela Unidade Técnica, **entendo que o Governo do Estado de Minas Gerais cumpriu os limites de gastos com pessoal no exercício de 2012**, tendo em vista que as referidas despesas perfizeram 50,12% da RCL, conforme estabelecido na referida Portaria da STN, e 43,04% da RCL, conforme estabelecido na IN/TCEMG 01/2001, alterada pela IN/TCEMG n. 05/2001.

DESPESAS COM PUBLICIDADE

A equipe técnica da CAMGE apurou que a despesa com publicidade governamental atingiu o montante de R\$216,377 milhões em 2012, dos quais R\$113,757 milhões, ou 52,57%, foram gastos pela administração direta; R\$1,711 milhão, ou 0,79%, pelas autarquias e fundações; R\$12,050 milhões, ou 5,57%, pelos fundos; e R\$88,860 milhões, ou 41,07%, pelas empresas públicas e estatais dependentes. Esse valor total representou um crescimento nominal de 32,89% nas despesas com publicidade em comparação com o exercício de 2011, quando foram gastos R\$162,829 milhões.

Dentre essas despesas, destacaram-se, por concentrarem 92,15% do total, os gastos afetos à Secretaria de Estado de Governo, 43,92%; à COPASA e suas subsidiárias, 14,40%; à CEMIG e suas subsidiárias, 12,81%; à CODEMIG, 9,55%; à Assembleia Legislativa, 7,30%; ao Fundo Estadual de Saúde, 4,17%; e ao BDMG, 4,15%.

No que toca ao limite de gastos com publicidade, o § 2º do art. 158 da Constituição do Estado de 1989 estabelece que *“o percentual executado e pago das despesas com publicidade não será superior, em cada trimestre, ao percentual executado e pago das despesas decorrentes das propostas prioritizadas nas audiências públicas regionais”* (destaquei). Todavia, a Unidade Técnica pontuou que, mais uma vez, a verificação desse limite restou prejudicado, pois a Assembleia Legislativa não tem realizado essas audiências públicas regionais. A respeito da necessidade de previsão desse limite na LDO e de realização das audiências públicas regionais pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, destaco que já foi emitida recomendação no item 2.2.1 deste voto, relativo à *Lei de Diretrizes Orçamentárias*.

PRECATÓRIOS E SENTENÇAS JUDICIAIS

Em relação ao tema dos precatórios e sentenças judiciais, insta destacar que a Emenda Constitucional n. 62/2009, ao acrescentar o art. 97 no ADCT da Constituição da República de 1988, trouxe regras para o regime especial de pagamento de precatórios dos Estados, Distrito Federal e Municípios, com o intuito de reverter o cenário de constante crescimento da dívida pública relativa aos precatórios e sentenças judiciais.



De acordo com a opção feita por Minas Gerais em 2010 no regime especial de pagamento de precatórios, o Estado tinha a obrigação de depositar, mensalmente, 1/12 do valor do saldo de precatórios apurado no exercício anterior, dividido pelo número de anos restantes para a quitação desse saldo. Nesses termos, como no final do exercício de 2011 foi apurado um saldo de dívida relativa a precatórios no valor de R\$3,675 bilhões e como ainda havia 13 anos restantes para a quitação desse débito, o Estado deveria depositar em conta específica o valor de R\$282,698 milhões ao longo de 2012, em parcelas duodecimais de R\$23,558 milhões. Postos esses parâmetros, a Unidade Técnica verificou o cumprimento das regras atinentes ao regime especial de pagamento dos precatórios no exercício de 2012.

No final de 2012, o saldo da dívida com precatórios e sentenças judiciais atingiu o valor de R\$3,717 bilhões, o que significou um crescimento de 0,59% da dívida em relação a 2011.

Sem destoar do panorama apurado em 2011, as parcelas mais representativas do saldo da dívida permaneceram com o DER, 39,75%; com a AGE, 33,22%; e com o IPSEMG, 20,54%.

No que toca à AGE, a Unidade Técnica apurou, com base nos dados do Siafi, uma baixa por insubsistência no valor de R\$19,980 milhões, na conta *Sentença Judicial Precatórios a Liquidar Posteriores à LRF*, realizada por meio da Nota de Ajuste n. 166, de 12/07/2012. Contudo, em consulta ao sítio eletrônico do TJMG, foi constatado que o respectivo precatório ainda se encontra em aberto. Diante disso, a Unidade Técnica destacou essa inconsistência na conclusão do relatório técnico inicial dentre os pontos que demandaram especial atenção do Governo quando da abertura de vista.

Em sede de defesa, a Secretaria de Estado de Fazenda aduziu que foi verificado o registro em duplicidade do Empenho n. 2011/295, cujo saldo era de R\$19,980 milhões na conta *Sentença Judicial Precatórios a Liquidar Posteriores à LRF* e na conta *Restos a Pagar, integrante da conta Obrigações a Liquidar de Exercícios Anteriores*. Diante disso, a AGE, com o desiderato de promover o ajuste contábil, baixou o lançamento evidenciado na conta *Sentença Judicial Precatórios a Liquidar Posteriores à LRF*, em duplicidade, através da Nota de Ajuste Contábil n. 166/2012.

Reexaminando a defesa apresentada, a Unidade Técnica considerou que não foi sanado o questionamento levantado, pois o mencionado precatório foi baixado também na conta *Restos a Pagar, integrante da conta Obrigações a Liquidar de Exercícios Anteriores*. Em face dessa baixa indevida, a Unidade Técnica se manifestou pela necessidade de imediato restabelecimento do registro desse precatório, a fim de guardar conformidade com sua situação de pagamento prioritário.

A Unidade Técnica salientou, outrossim, que é necessário impedir novas ocorrências dessa natureza, tendo em vista que podem refletir no saldo da Dívida Consolidada Líquida para o cálculo do percentual de comprometimento da Receita Corrente Líquida e, ainda, no resultado patrimonial dos exercícios financeiros.

Nesse contexto, **recomendo que o Governo providencie imediatamente o restabelecimento do registro do precatório baixado indevidamente pela AGE, por meio da Nota de Ajuste Contábil n. 166/2012. Ademais, recomendo que o Governo implemente mecanismos de conciliação voltados a evitar novas ocorrências dessa natureza.**

Cumprir destacar que Unidade Técnica apontou que, segundo noticiado pela AGE, o Estado celebrou ao longo de 2012 o total de 914 acordos diretos com credores de precatórios, perante



a Central de Conciliação de Precatórios do TJMG, tendo destinado R\$141,349 milhões para o pagamento dessas conciliações.

Ainda, com suporte nos dados do SIGPlan, a Unidade Técnica verificou que, em termos físicos, o total gasto com o pagamento de precatórios e sentenças judiciais em 2012 envolveu 26.451 precatórios ou requisições de pequeno valor – RPV, alcançando 99,20% da meta inicialmente traçada.

Por fim, vale registrar, a título elucidativo, que o Plenário do Supremo Tribunal Federal – STF, na sessão do dia 14/03/2013, julgou, por maioria dos votos, parcialmente procedentes as Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs – n. 4357 e n. 4425, declarando a inconstitucionalidade de parte da Emenda Constitucional n. 62/2009, que instituiu o novo regime especial de pagamento de precatórios. Com efeito, foram declarados inconstitucionais alguns dispositivos do art. 100 da CR/88, alterados pela referida Emenda, e integralmente inconstitucional o artigo 97 do ADCT da CR/88, que disciplina o regime especial de pagamento, nos termos do voto do Relator, Ministro Ayres Britto.

Não obstante a declaração de inconstitucionalidade dos sobreditos preceptivos, a decisão ainda deverá ser levada ao Plenário para a modulação dos efeitos, oportunidade em que será delimitado o alcance da decisão sobre parcelamentos em curso e pagamentos já realizados sob a sistemática da emenda. Assim, o Ministro Luiz Fux, redator do acórdão, determinou que, até que o Supremo se pronuncie definitivamente sobre os efeitos da decisão, deve ser dada continuidade aos pagamentos de precatórios conforme a sistemática até então vigente, respeitando-se a vinculação de receitas para fins de quitação da dívida pública.

SEGURANÇA PÚBLICA

Conforme consta do relatório técnico inicial, o Estado de Minas Gerais realizou em 2012 despesas com segurança pública no valor de R\$5,668 bilhões, quantia 7,24% inferior à inicialmente fixada na LOA e que representou 8,97% da despesa total do orçamento fiscal. Vale destacar que o montante gasto nessa área em 2012 foi 24,72% inferior ao gasto em 2011, R\$7,529 bilhões, e 15,93% inferior ao gasto em 2010, R\$6,742 bilhões.

Numa perspectiva geral, analisando todas as despesas fiscais realizadas pelo Estado em 2012, tem-se que a segurança pública ocupou o quinto lugar dentre os gastos mais significativos, estando abaixo apenas da saúde, R\$6,232 bilhões; da educação, R\$7,283 bilhões; da previdência social, R\$11,267 bilhões; e dos encargos especiais, R\$21,989 bilhões.

Na área da segurança pública, foi verificado o predomínio dos gastos com programas especiais, no total de R\$4,169 bilhões, ou 73,57%, seguidos dos programas estruturadores, no total de R\$1,090 bilhão, ou 19,24%, e dos programas associados, no total de R\$407,615 milhões, ou 7,19%.

Examinando o perfil dos gastos com segurança pública em 2012, tem-se que R\$5,569 bilhões, ou 98,26%, foram utilizados em despesas correntes e R\$98,735 milhões, ou 1,74%, em despesas de capital. Sob esse prisma, cumpre notar que as despesas de capital apresentaram em 2012 um crescimento de 41,53% em comparação com o exercício de 2011.

Finalmente, no que toca às fontes financiadoras da segurança pública, verificou-se que em 2012 o Tesouro Estadual custeou R\$4,541 bilhões, ou 80,13%, a Taxa de Segurança Pública



R\$860,064 milhões, ou 15,17%, enquanto as demais fontes totalizaram conjuntamente R\$266,251 milhões, ou 4,7%.

RESTOS A PAGAR

A Unidade Técnica apurou que, em 31/12/2012, o Balancete Consolidado do Estado de Minas Gerais informou uma dívida de Restos a Pagar no valor de R\$4,062 bilhões, correspondente a 88,21% do Passivo Circulante, da qual R\$2,487 bilhões dizem respeito a Restos a Pagar Processados – RPP – e R\$1,575 bilhão a Restos a Pagar Não Processados – RPNP. Esses valores indicam um declínio de 2,04% do saldo de RPP e de 2,75% do saldo de RPNP em relação ao exercício de 2011.

Em 2012, foi observado, ainda, um aumento tanto das inscrições em restos a pagar, no patamar de 5,48%, quanto dos pagamentos de despesas extraordinárias decorrentes de restos a pagar inscritos em exercícios anteriores, na ordem de 39,19%. Assim, houve em 2012 uma expressiva redução do saldo a pagar de exercícios anteriores, que diminuiu de R\$1,620 bilhão para R\$50,619 milhões, o que corresponde a uma redução de 96,87%.

Apesar das ecoadas recomendações feitas por esta Corte, foi verificado que todos os Poderes e o Ministério Público mantiveram o registro de restos a pagar de exercícios anteriores a 2011, o que contraria as normas de Direito Financeiro. Diante disso, considerando que os restos a pagar possuem natureza de compromissos de curto prazo, conforme prevê o inciso I do art. 92 da Lei n. 4.320/1964, **reitero a recomendação ao Chefe do Poder Executivo, ao Presidente do Tribunal de Justiça, ao Presidente da Assembleia Legislativa e ao Procurador-Geral do Ministério Público Estadual para que adêquem seus registros contábeis relativos aos Restos a Pagar, excluindo os compromissos inscritos há mais de 12 meses.**

2.2.5 - ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

CONTROLE INTERNO

A respeito do já mencionado relatório de controle interno apresentado pela Controladoria-Geral do Estado, importa destacar que, após o exame global da gestão orçamentária, financeira, contábil, operacional e patrimonial do Governo de Minas Gerais no exercício de 2012, o Controlador-Geral do Estado se manifestou favoravelmente à aprovação das contas objeto dos presentes autos, cabendo transcrever o seguinte trecho do relatório, *in verbis*:

A partir das análises, expressas no Relatório de Controle Interno, relativas aos instrumentos de planejamento da ação governamental, à execução física e orçamentária de Programas Governamentais, à gestão orçamentária, financeira, contábil, operacional e patrimonial, bem como ao cumprimento das exigências estabelecidas pela Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000, dos limites de aplicação de recursos orçamentários definidos nas Constituições Federal e Estadual e do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) [Processo nº 862943] celebrado entre o Chefe do Executivo e esta Corte de Contas, este Órgão de Controle Interno entende que as contas do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais representaram corretamente a posição orçamentária, financeira e



patrimonial, em 31 de dezembro de 2012, razão pela qual se manifesta favoravelmente a sua aprovação.

DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

Com o objetivo de analisar a real situação orçamentária, financeira e patrimonial do Estado, a Unidade Técnica examinou os Balanços Orçamentários, Financeiro e Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais apresentadas no Balanço Geral do Estado do exercício de 2012.

Instrumento de transparência e controle do gasto público, o Balanço Orçamentário, previsto no art. 102 da Lei n. 4.320/1964, corresponde ao demonstrativo das receitas e despesas previstas em contraposição com as receitas e despesas efetivamente realizadas no exercício. Com efeito, o Balanço Orçamentário Fiscal, nos termos da LRF, integra o Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, sendo publicado bimestralmente com o escopo de possibilitar o acompanhamento periódico dos ingressos e aplicações dos recursos públicos.

Cumpre registrar que o Balanço Orçamentário de 2012 apresentou um superávit de R\$2,077 bilhões, apurado pela diferença entre a receita arrecadada, R\$65,249 bilhões, e a despesa realizada, R\$63,172 bilhões, indicando um significativo crescimento de 1,276% em relação ao superávit orçamentário do exercício de 2011. Saliente-se, contudo, que esse superávit foi obtido fundamentalmente pelo ingresso de recursos decorrentes de operações de crédito, no valor de R\$3,830 bilhões, com destaque para o Programa Apoio ao Investimento dos Estados e do Distrito Federal – Proinveste – e o Programa de Desenvolvimento de Minas Gerais – PDMG. Assim, a fim de evidenciar o impacto direto dos referidos recursos oriundos das operações de crédito no resultado orçamentário de 2012, verifica-se que, se esse valor for retirado do total da receita orçamentária de 2012, o superávit orçamentário do exercício diminuiria para R\$90 milhões, montante 40% inferior em relação ao superávit orçamentário de 2011.

Vale enfatizar que, conforme informado pela Unidade Técnica, a SCCG/SEF não evidenciou no Balanço Orçamentário a reserva do RPPS, no valor de R\$698 milhões, tampouco destacou, em Notas Explicativas, a vedação de se utilizar tal reserva para custear outras despesas que não o pagamento de benefícios previdenciários. Essa omissão foi objeto de recomendação nos pareceres prévios de 2010 e 2011.

Outrossim, o Balanço deixou de consignar, a despeito das recomendações anteriores, as deduções da receita corrente, tendo sido incluídas apenas as referentes ao 6º bimestre de 2012, no montante de R\$6,047 bilhões, cuja maior parcela, na ordem de R\$5,898 bilhões, refere-se às deduções para formação do Fundeb.

Dentro desse panorama do Balanço Orçamentário, verificou-se que para cada R\$1,00 da previsão de receita, arrecadou-se R\$0,97. Já em relação à execução da despesa, foi registrada uma economia orçamentária, porquanto foi apurada a realização de R\$0,86 para cada R\$1,00 de despesa fixada. Dessa forma, houve, em 2012, R\$1,03 de receita arrecadada para cada R\$1,00 de despesa realizada.

Sob outra perspectiva, o Balanço Financeiro registra as operações de caráter financeiro que alteram o fluxo de caixa no período para o qual foi elaborado. Com efeito, nos termos do art.



103 da Lei n. 4.320/1964, o Balanço Financeiro objetiva demonstrar as receitas e despesas orçamentárias, bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extraorçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte.

Nesse bojo, verificou-se que, no exercício de 2012, os ingressos totalizaram R\$188,658 bilhões e os dispêndios R\$186,802 bilhões, resultando em um efeito financeiro de R\$1,856 bilhão sobre as disponibilidades financeiras, indicando o crescimento das disponibilidades financeiras, que passaram de R\$6,8759 bilhões, em 2011, para R\$8,715 bilhões, em 2012. Referido acréscimo também foi influenciado pela movimentação orçamentária das já mencionadas receitas decorrentes de operações de créditos relativas ao contrato da dívida interna BB/PDMG e ao contrato do Proinvest.

Vale destacar que o Quociente do Resultado da Execução Financeira, 1,01, o mesmo obtido no exercício de 2011, demonstra que para cada R\$1,00 de desembolso financeiro obteve-se R\$1,01 de entrada de recursos financeiros.

Mais especificamente em relação ao Quociente da Execução Extraorçamentária, aferiu-se que foram arrecadados R\$1,00 de receita extraorçamentária para cada R\$1,00 de despesa extraorçamentária paga, assim, esse quociente foi de 1,00 em 2012, menor que o de 1,01 registrado em 2011.

O Balanço Patrimonial, por sua vez, é o demonstrativo que evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade pública, por meio de compensações financeiras entre contas do Ativo e do Passivo.

No exercício de 2012, foi apurado um Passivo Real a Descoberto no valor de R\$46,084 bilhões, demonstrando um aumento de 7,17% no endividamento do Estado. Esse resultado decorreu notadamente do Passivo Exigível a Longo Prazo, composto em 90% pela Dívida Fundada ou Consolidada, cujos valores são atualizados contratualmente.

No que tange ao Quociente da Situação Financeira, resultado da diferença entre o Ativo Disponível e o Passivo Circulante no final do exercício, com o objetivo de avaliar a capacidade financeira da Administração para arcar com os compromissos assumidos, foi verificado que, em 2012, para cada R\$1,00 do passivo circulante, o Estado dispunha de R\$1,89 no ativo. Em 2011, para cada R\$1,00 de passivo circulante, havia R\$1,46 de ativo disponível.

Diante das considerações apresentadas pela Unidade Técnica, **recomendo que o Governo adote as medidas necessárias à regularização das falhas apontadas no relatório técnico em relação aos demonstrativos que integram o Balanço Geral do Estado, devendo apresentar notas explicativas acerca de todas as mudanças na elaboração dos demonstrativos contábeis, com os respectivos saldos, especialmente em relação às contas que tenham sofrido variação anual significativa.**

2.2.6 - TEMAS DE DESTAQUE

PREVIDÊNCIA SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO

O Regime Próprio de Previdência Social – RPPS – possui previsão no art. 40 da Constituição da República de 1988, sendo assegurado aos servidores titulares de cargos efetivos da União,



dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações. As normas gerais acerca da organização e do funcionamento do RPPS foram estabelecidas, no plano nacional, por meio da Lei n. 9.717/1998, e, no plano estadual, por meio da Lei Complementar n. 64/2002, esta última regulamentada pelo Decreto Estadual n. 42.758/2002. Essa Lei Complementar Estadual não alcança, contudo, os servidores públicos militares, segurados pelo Instituto de Previdência dos Servidores Militares de Minas Gerais – IPSM, criado pela Lei Estadual n. 10.366/1990, nem os parlamentares, segurados pelo Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais – IPLEMG, criado pela Lei Estadual n. 6.258/1973.

Antes de abordar o desempenho do RPPS em Minas Gerais no exercício de 2012, impende pontuar que, conforme previsto na Lei Complementar n. 64/2002, a massa de participantes do Regime Próprio de Previdência Social no Estado de Minas Gerais, gerido pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais – IPSEMG, foi segregada em dois fundos. De um lado, tem-se o Fundo Financeiro de Previdência – FUNFIP, cujos segurados são os servidores estaduais com data de provimento no cargo efetivo até 31/12/2001, os inativos e pensionistas cujo fato gerador do benefício tenha ocorrido até 31/12/2001, bem como os servidores estaduais com data de provimento posterior a 31/12/2001 e que obtiveram a concessão do benefício previdenciário até 31/12/2012. Lado outro, tem-se o Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais – FUNPEMG, cujos segurados são os servidores efetivos com data de provimento no cargo efetivo a partir de 01/01/2002 e os inativos e pensionistas para os quais o benefício tenha sido concedido após 31/12/2012. Ambos os fundos são geridos pelo IPSEMG, mas possuem regimes marcadamente distintos.

O FUNPEMG, criado por meio da Lei Complementar n. 64/2002, consiste em um fundo em regime de capitalização progressiva, que visa a custear os benefícios previdenciários de seus segurados, sendo vinculado ao IPSEMG e administrado pelos Conselhos de Administração Fiscal. As fontes de receita desse fundo são as contribuições patronais, as contribuições do servidor, as receitas decorrentes da compensação financeira com o Regime Geral de Previdência Social e as receitas patrimoniais auferidas da aplicação financeira de suas reservas matemáticas.

Já o FUNFIP, criado em substituição à Conta Financeira de Previdência – Confip – pela Lei Complementar n. 77/2004, consiste em um fundo em regime de repartição simples, tendo o IPSEMG como gestor e a Secretaria de Estado de Fazenda como agente financeiro. Segundo a definição estampada no art. 2º da Portaria do Ministério da Previdência Social – MPS – n. 403/2008, no regime financeiro de repartição simples as contribuições estabelecidas no plano de custeio pagas pelo ente federativo, pelos ativos e inativos e pelos pensionistas, em um determinado exercício, devem cobrir os custos decorrentes dos benefícios pagos pelo respectivo fundo naquele exercício, sem objetivo de acumulação de recursos.

A análise dos Relatórios de Avaliação Atuarial do RPPS foi efetuada pela empresa contratada ATEST – Atuária e Estatística Ltda., que elaborou estudo anexo ao relatório técnico inicial da CAMGE. Consoante as conclusões expostas pela ATEST, o FUNFIP continuará apresentando insuficiências de cobertura financeira, que demandarão aportes maciços de recursos do Tesouro Estadual a cada exercício até que seja extinto o pagamento dos benefícios concedidos aos segurados por esse fundo financeiro. O limite temporal para a extinção do FUNFIP, no qual já foi delimitado o impedimento de ingresso de novos segurados, é estimado em, no mínimo, mais duas gerações. Ainda de acordo com a ATEST, o fato de o FUNFIP ser



financiado pelo regime de repartição simples, sem ter o objetivo de cumular reservas financeiras, implica a impropriedade de se aventar a existência de *déficit atuarial* ligado a esse fundo, pois apenas pode haver nesse regime a *insuficiência financeira* para cobrir o pagamento dos benefícios dos segurados.

Delineada essa relevante distinção entre o FUNPEMG e o FUNFIP, passo a examinar as informações apuradas pela Unidade Técnica acerca do RPPS no Estado de Minas Gerais em 2012.

No âmbito do FUNPEMG, foi verificado que a evolução patrimonial do fundo, considerando valores atualizados pelo Índice Geral de Preços/Disponibilidade Interna – IGP-DI, passou de R\$7,947 milhões, em 31/12/2002, para R\$2,648 bilhões, em 31/12/2012. Esse valor total do Ativo Circulante apurado em 2012 representou um crescimento de 31,18% em relação ao apurado em 2011, que foi de R\$2,020 bilhões. O montante do Ativo Disponível encontra-se aplicado conforme a seguinte distribuição: R\$1,613 bilhão em Títulos de Responsabilidade do Tesouro, R\$548,208 milhões em Cotas de Fundos de Investimentos, R\$362,872 milhões em Operações Compromissadas, R\$123,031 milhões em Aplicações em Segmento de Renda Variável e R\$880 mil em Bancos Conta Movimento.

Em relação ao Passivo do FUNPEMG, cuja previsão para início dos pagamentos dos benefícios foi postergada para 01/01/2013, foram registrados no Passível Exigível a Longo Prazo os valores de R\$2,631 bilhões em Provisões para Benefícios a Conceder e de R\$16,337 milhões em Provisões Atuariais para Ajuste do Plano.

Considerando apenas os dados do FUNPEMG, projetados atuarialmente para o horizonte de 75 anos, a ATEST concluiu em seu relatório que esse fundo não apresenta déficit atuarial e que deve se manter em equilíbrio, desde que seja mantida a comparação entre o fluxo de receitas e despesas previdenciárias, bem como uma gestão eficiente.

Já em relação ao FUNFIP, a Unidade Técnica constatou que a receita arrecadada pelo fundo a título de contribuições previdenciárias, de R\$2,527 bilhões, apresentou um crescimento de 50,5% em comparação com o exercício de 2011, quando foi arrecadado o montante de R\$1,679 bilhão em contribuições previdenciárias. No entanto, essa receita foi insuficiente para arcar com a despesa de R\$6,385 bilhões com pessoal e encargos sociais, o que gerou um déficit de R\$3,858 bilhões.

Diante desse quadro, o Tesouro Estadual repassou ao FUNFIP em 2012 a quantia de R\$1,235 bilhão a título de *cobertura de déficit financeiro* e R\$5,441 bilhões a título de *cobertura de déficit atuarial*. Assim, considerando os aportes de recursos feitos pelo Tesouro Estadual, o FUNFIP apresentou em 2012 um superávit de R\$392,329 milhões.

Todavia, conforme exposto alhures, releva notar que não se coaduna com a natureza do FUNFIP, por ter regime de repartição simples, o recebimento de recursos a título de *cobertura do déficit atuarial*, mas sim aqueles a título de *cobertura de insuficiência financeira*. Corroborando essa impropriedade da nomenclatura utilizada pelo Estado o fato de que os recursos repassados a título de *cobertura de déficit atuarial* não foram mantidos em aplicações financeiras pelo prazo mínimo de 05 anos, antes de serem utilizados efetivamente para o pagamento de benefícios previdenciários, a teor do disposto na Portaria MPS n. 746/2011, que regulamenta os aportes de recursos para cobertura de déficit atuarial dos regimes previdenciários.



Vale esclarecer que os recursos para *cobertura de déficit atuarial*, como, a rigor, não se destinam ao pagamento imediato de benefícios previdenciários, mas apenas à constituição das reservas matemáticas do fundo previdenciário para a capitalização pelo período mínimo de cinco anos, não são lançados como despesa com pagamento de inativos e pensionistas dentro da despesa bruta com pessoal do exercício financeiro em que ocorre o repasse.

Em face da imediata utilização dos recursos repassados a título de *aporte para cobertura de déficit atuarial* pelo FUNFIP para pagamento de benefícios previdenciários em 2012 e da exclusão de R\$4,764 bilhões de recursos repassados a esse título – Fonte de Recurso 58, Procedência 5 – da despesa bruta com pessoal do Poder Executivo, a Unidade Técnica destacou esses apontamentos na conclusão do relatório técnico, dentre os itens mais relevantes para a manifestação do Governo quando da abertura de vista.

Em sede de defesa, o Governo asseverou, em suma, que é flagrante a situação deficitária do Regime Próprio de Previdência do Estado considerado como um todo, ou seja, incluindo o FUNFIP e o FUNPEMG, e que tanto a cobertura de déficit atuarial quanto a cobertura de insuficiência financeira no regime previdenciário demandam recursos ordinários do Tesouro Estadual, percorrendo o mesmo caminho orçamentário e, conseqüentemente, gerando os mesmos efeitos econômicos e financeiros no orçamento fiscal do Estado. Diante disso, a Secretaria de Estado de Fazenda alegou que, ressalvados os aspectos literais das leis de regência, os procedimentos adotados pelo Governo mineiro para a movimentação e evidenciação das receitas e despesas previdenciárias foram adequados e observaram os ditames da Lei Complementar n. 101/2000 e da Lei Complementar Estadual n. 64/2002.

A Secretaria de Estado de Fazenda consignou, ainda, que os valores das receitas/despesas incorridas pelo Estado para a cobertura do déficit atuarial e/ou insuficiência financeira de seu regime previdenciário, vinculados orçamentariamente ao objetivo de financiar tal cobertura, passaram a ser incluídos no rol das deduções previstas no § 1º do artigo 19 da LRF, e cujo tratamento de exclusão está previsto na letra *d* – *Despesas Não Computadas*, página 385 da 4ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional. Assim, em consonância com o disposto na Lei Complementar Estadual n. 64/2002 e na Portaria Conjunta STN/SOF, o Orçamento Fiscal do Estado passou a identificar tal vinculação por meio do código de Fonte de Recurso 58 – Cobertura do Déficit Previdenciário, com evidenciação junto ao FUNFIP.

Por fim, não obstante os argumentos apresentados em sua defesa, o Governo sugeriu a reavaliação do tema, mormente quanto à possibilidade de criação e utilização de novo Elemento de Despesa, a ser constituído dentro da modalidade 91 – *Aplicação Direta Decorrente de Operações entre Órgãos, Fundos e Entidades* como forma de promover a vinculação das receitas e despesas previdenciárias para cobertura do déficit ou insuficiência financeira do Regime Próprio de Previdência do Estado de Minas Gerais, cuja iniciativa necessita do envolvimento da STN/MF e SOF/MPG.

A Unidade Técnica ratificou, em sede de reexame, todos os seus apontamentos feitos no relatório técnico inicial, reiterando que os recursos repassados a título de aporte para *cobertura de déficit atuarial* ao FUNFIP, como consistiram efetivamente em aporte para *cobertura de déficit financeiro*, conforme exposto acima, não poderiam ser excluídos da despesa bruta com pessoal, por falta de previsão legal.



Todavia, a Unidade Técnica destacou que o entendimento desta Corte de Contas, expressamente consignado na IN/TCEMG n. 01/2001, alterada pela IN/TCEMG n. 05/2001, é de que os gastos com inativos e pensionistas não são incluídos nos gastos globais de pessoal para fins de apuração do limite estabelecido na LRF, pois não podem ser contingenciados pelos administradores.

Cabe mencionar, ainda, que a equipe técnica da CAMGE identificou que a previsão de repasse de recursos para o FUNFIP para fins de *cobertura de déficit atuarial* foi repetida no exercício de 2013 e que já há registro de repasses efetuados a esse título no exercício corrente.

Ademais, a Unidade Técnica ratificou o apontamento de que os recursos destinados à cobertura de déficit atuarial devem obedecer ao disposto na Portaria MPS n. 746/2011, permanecendo por cinco anos aplicados para fins de capitalização do fundo. Ressalto que essas regras devem ser observadas, por óbvio, quando se tratar de recursos que efetivamente se destinem a essa finalidade de cobertura de déficit atuarial, o que é pertinente apenas em relação ao FUNPEMG, conforme assinalado alhures.

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

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

Numa análise ampla do RPPS em Minas Gerais, considerando o FUNPEMG, o FUNFIP e o IPSM, a projeção atuarial elaborada pela ATEST indica que a situação deficitária deve se manter até o ano de 2076.

Por derradeiro, a Unidade Técnica consignou que o Governo estadual cumpriu o disposto na alínea *a* do inciso IV do § 2º do art. 4º, no inciso IV do art. 50 e no art. 53, todos da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo divulgado os demonstrativos financeiros e orçamentários específicos para as receitas e despesas previdenciárias, bem como das projeções atuariais do regime de previdência.

DÍVIDA FUNDADA OU CONSOLIDADA

A Dívida Fundada do Estado alcançou o valor total de R\$83,757 bilhões em 31/12/2012, do que se extrai um crescimento nominal de 7,86% em relação a 31/12/2011, quando o saldo era de R\$77,655 bilhões. A parcela mais representativa desse total é oriunda de contratos de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 meses, que somaram R\$74,712 bilhões no final de 2012, o que corresponde a 89,20% da Dívida Consolidada do Estado.

Adentrando no exame da Dívida por Contratos, observa-se que, do aludido total, o valor de R\$69,109 bilhões, ou 92,50%, diz respeito à dívida interna e R\$5,602 bilhões, ou 7,50%, à dívida externa.

Os contratos mais vultosos são os da dívida com a União, renegociada por meio da Lei n. 9.495/1997, e o da dívida com a CEMIG.



Em comparação com 2011, a Dívida por Contratos cresceu 7,92%, sendo que a dívida interna avançou 5,33% e a dívida externa 54,92%. Esse crescimento derivou, mormente, da correção dos contratos, R\$5,028 bilhões, das incorporações de juros não pagos, R\$2,590 bilhões, e do ingresso de recursos decorrentes de operações de crédito, R\$3,830 bilhões.

Na esfera das despesas, o Estado gastou R\$6,118 bilhões com a dívida contratual em 2012, além de R\$235,973 milhões com a dívida previdenciária junto ao IPSEMG, IPSM e INSS. Dentre esses gastos, o desembolso com a amortização totalizou R\$3,825 bilhões, 62,52%; com os juros, R\$2,256 bilhões, 36,89%; e com os demais encargos da dívida por contratos, R\$36,049 milhões, 0,59%.

Em relação à dívida com a CEMIG, cujo intrincado histórico foi detalhadamente descrito no relatório inicial da CAMGE, que foi assumida em 1995 e tinha um alto custo para o Estado, que não vinha conseguindo reduzir o seu saldo, apesar dos esforços para adimplir as parcelas acordadas com a CEMIG. Essa questão foi objeto de exame mais detido nas contas governamentais de 2010, relatadas pelo Conselheiro Sebastião Helvecio, oportunidade em que o Governo demonstrou interesse em adotar medidas para o pagamento antecipado dessa dívida, conforme sugerido no relatório da Unidade Técnica desta Corte relativo àquele exercício.

Como resultado das negociações conduzidas pelo Governo estadual visando a antecipar o pagamento da dívida com a CEMIG, verifica-se que o Estado obteve junto à estatal o desconto de 35% do valor total da dívida, bem como a autorização da Assembleia Legislativa, por meio da Lei Estadual n. 19.964, de 26/12/2011, para realizar operações de crédito junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, no valor de R\$936,804 milhões, junto ao Banco *Credit Suisse* AG, no valor de R\$2,511 bilhões, e junto à Agência Francesa de Desenvolvimento – AFD, no valor de R\$815,774 milhões, para custear o pagamento da referida dívida. Além disso, o Governo mineiro logrou negociar com a Secretaria de Tesouro Nacional o encerramento do Processo Administrativo Aneel n. 48500.000.880/98, em que era discutida a devolução de parte dos créditos da Conta de Resultados a Compensar – CRC – da CEMIG.

Dessa forma, o Estado de Minas Gerais conseguiu trocar sua dívida com a CEMIG no valor de R\$6,310 bilhões, com juros reais de 8,18% ao ano, corrigida pelo IGP-DI – índice que registrou crescimento acima dos demais índices de inflação no período de 1998 a 2012 – por uma dívida com valor 35% menor, aproximadamente R\$4,101 bilhões, com juros reais de 4,62% ao ano, com indexação ligada à variação cambial.

A Unidade Técnica analisou a projeção do cumprimento da dívida com a CEMIG nesses dois cenários e assinalou que há uma grande discrepância entre os fluxos, pois, de um lado, o pagamento da dívida com a CEMIG antes da reestruturação demandaria desembolsos crescentes do Tesouro Estadual em relação à Receita Líquida Real – RLR – sem acarretar a redução do estoque da dívida. Lado outro, o pagamento da dívida reestruturada demandará desembolsos crescentes do Tesouro Estadual apenas até 2018, quando se inicia a diminuição dos pagamentos até a quitação de cada contrato. Nesse contexto, a Unidade Técnica concluiu que essa reestruturação da dívida com a CEMIG reduzirá sensivelmente a despesa do Estado com o serviço da dívida, contribuindo para o equilíbrio das contas do Governo estadual.

No que tange à dívida com a União, vale registrar que, com a edição da Medida Provisória n. 1.560/1996, convertida na Lei n. 9.496/1997, a União foi autorizada a consolidar e refinaranciar



as dívidas públicas dos Estados. No caso de Minas Gerais, a renegociação da dívida com a União ocorreu em 18/02/1998, quando foi celebrado o contrato de confissão, promessa de assunção, consolidação e refinanciamento de dívidas, com a interveniência do Banco do Estado de Minas Gerais – BEMGE – e do Banco do Brasil, com esteio na aludida Lei e na Resolução n. 99/1996 do Senado Federal.

Não obstante as condições renegociadas fossem favoráveis ao Estado à época, observa-se que o montante da dívida contratual do Estado avançou, passando de R\$63,756 bilhões, em 31/12/1998, para R\$74,712 bilhões, em 31/12/2012, valores corrigidos pelo IGP-DI em dezembro de 2012, o que evidencia um crescimento real de 17,18%. Incluída nesse valor, a dívida com a União alcançou o valor de R\$63,469 bilhões em 31/12/2012, representando 84,95% do total da dívida.

Os principais motivos para o crescimento da dívida com a União são a insuficiência dos 13% da RLR para o pagamento da amortização, juros e encargos, bem como os altos encargos da dívida, que tem juros de 7,5% ao ano e correção pelo IGP-DI, indexador que apresentou os maiores índices nos últimos anos.

Conforme mencionado acima, foi elaborado um estudo técnico mais detalhado da dívida fundada do Estado no bojo das contas governamentais de 2010, apresentando projeções de toda a dívida por contratos do Estado e explicitando a situação estimada da receita e da despesa até o exercício de 2028, quando termina o contrato de refinanciamento da dívida com a União, e também até 2038, data final de provável prorrogação. Essa projeção indicou um cenário desfavorável para as contas públicas estaduais.

Com base nesse estudo iniciado nesta Corte de Contas no âmbito da prestação de contas do Governo Estadual em 2010, a Assembleia Legislativa criou a Comissão Especial da Dívida Pública, objetivando examinar o processo de endividamento do Estado perante a União e propor alternativas para a renegociação dessa dívida, com a mobilização de lideranças políticas nos planos estadual e nacional para possibilitar a concretização dessa renegociação. O relatório parcial dos trabalhos dessa Comissão propôs, em suma: a troca do IGP-DI pelo IPCA como índice de correção monetária; a redução da taxa de juros para 2% ao ano; e a redução do limite de comprometimento da RLR para o pagamento da dívida de 13% para 9%.

A relevância e a seriedade dessa questão são patentes, tanto que esses estudos e debates iniciados em Minas Gerais instigaram a atuação de outras assembleias legislativas, o que culminou na criação de um movimento no âmbito nacional para a renegociação das dívidas estaduais. Em face dessa ampla movimentação, no dia 03/01/2013, a Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei PLP n. 238/2013, que dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, os Estados e os Municípios, propondo, em síntese: a troca do IGP-DI pelo IPCA para fins de atualização monetária; a redução dos juros para 4% ao ano; e a manutenção do limite de comprometimento da RLR para o pagamento da dívida em 13%.

Nesse contexto, a Unidade Técnica elaborou três projeções da evolução da dívida com a União até 2028. Na primeira projeção, considerando os atuais parâmetros da dívida do Estado com a União, a dívida diminuiria, passando de R\$63,358 bilhões em 2012 para R\$59,147 bilhões em 2028. Já na segunda projeção, considerando as proposições apresentadas pela ALMG, a dívida chegaria ao patamar de R\$8,633 bilhões em 2028, reduzindo 86,51% em relação ao total em 2012 e, ainda, 85,40% em relação ao total a que chegaria em 2028 na



primeira projeção. Na terceira projeção, considerando as proposições constantes do PLP n. 238/2013, a dívida estaria zerada em 2028.

Com base nesses dados, tem-se que tanto a proposta da ALMG quanto o PLP n. 238/2013 ensejariam um cenário mais favorável ao Tesouro Estadual, com grande redução dos gastos com o serviço da dívida e, por conseguinte, com o aumento da capacidade de investimentos em políticas públicas essenciais, tais como educação, saúde e infraestrutura.

Voltando aos dados específicos da prestação de contas do Governo mineiro em 2012, verifica-se que o Estado gastou R\$3,766 bilhões com o pagamento de sua dívida com a União, o que obedeceu ao limite de 13% da RLR, conforme a legislação de regência. A despeito disso, o montante de R\$6,471 bilhões foi acrescido ao principal da dívida, sendo que R\$4,262 bilhões desse valor decorreram da atualização monetária, o que ilustra bem o ônus que essa dívida representa para os cofres estaduais e corrobora o exposto acima.

Assim, dando continuidade ao trabalho iniciado em 2010 e reconhecendo a importância dessa questão e o seu impacto na manutenção do equilíbrio das contas públicas no Estado de Minas Gerais, **reitero a recomendação para que o Governo continue concentrando esforços, mobilizando lideranças políticas nos âmbitos estadual e nacional, para a efetivação da renegociação da dívida com a União.**

Acerca dos limites da dívida pública e do endividamento do Estado, previstos nos arts. 3º e 4º da Resolução do Senado n. 40/2001, a Unidade Técnica destacou no relatório inicial que Minas Gerais já conseguiu conduzir a Dívida Consolidada Líquida para um patamar abaixo de duas vezes o valor da Receita Corrente Líquida, antecipando o cumprimento desse limite, cujo período de ajuste foi fixado até o exercício de 2016. Cabe notar que, para fins de apuração desse limite, o total da Dívida Consolidada Líquida não engloba a Dívida Consolidada do Regime Previdenciário, sendo demonstradas separadamente.

A Dívida Consolidada Líquida apurada no final de 2012 totalizou R\$70,462 bilhões e a Receita Corrente Líquida apurada foi de R\$40,371 bilhões, do que se extrai que a DCL correspondeu a 174,54% da RCL, dentro, portanto, do referido limite de 200% da RCL.

Considerando o disposto na LDO de 2012, tem-se que a Dívida Consolidada extrapolou o valor previsto de R\$74,922 bilhões, chegando a R\$79,795 bilhões, o que também foi verificado em relação à Dívida Consolidada Líquida, cujo montante previsto foi de R\$66,463 bilhões e o saldo total ao final do exercício foi de R\$70,462 bilhões.

Outro limite concernente ao endividamento do Estado está consignado na Resolução do Senado n. 43/2001, que prevê que o saldo global das garantias concedidas pelo Estado não pode ultrapassar 22% da RCL. Esse limite também foi respeitado no exercício de 2012, tendo a Unidade Técnica constatado que as garantias concedidas pelo Estado alcançaram o valor de R\$913,557 milhões, o que corresponde a apenas 2,26% da RCL.

Ainda no âmbito da Resolução do Senado n. 43/2001, insta notar que o inciso I de seu art. 7º estabelece que as operações de crédito devem se limitar a 16% da RCL. Ao final de 2012, foi apurado o valor de R\$1,866 bilhão em operações de crédito, o que representou 4,62% da RCL, percentual bem abaixo do citado limite. A Unidade Técnica também destacou que as operações de crédito não sujeitas a esse limite totalizaram R\$1,964 bilhão e que não houve operações de crédito por antecipação da receita no exercício de 2012.



Além desses limites, o art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal elenca outras exigências para a contratação de operação de crédito, as quais foram observadas pelo Estado em 2012, segundo informa a Unidade Técnica.

No que diz respeito ao Resultado Primário, calculado pela diferença entre as receitas primárias e as despesas primárias e conceituado pela Unidade Técnica à fl. 2.498 como um *“indicador [que] aponta a capacidade do governo de acumular recursos para realizar o pagamento dos encargos da dívida, sendo parâmetro para o potencial de solvabilidade do governo e também de sua austeridade fiscal”*, verificou-se que a sua apuração no exercício de 2012 obedeceu ao disposto na Portaria STN 407/2011.

No exercício de 2012, a receita primária realizada alcançou o montante de R\$59,706 bilhões, valor 7,27% superior à meta projetada na LDO, que foi de R\$55,658 bilhões. Na seara das despesas primárias, o montante realizado foi de R\$56,637 bilhões, o que superou em 7,98% a meta traçada na LDO, de R\$52,450 bilhões.

Nesse sentido, o resultado primário apresentou um superávit de R\$3,069 bilhões, valor 4,37% abaixo da meta de R\$3,209 bilhões, mas que correspondeu exatamente à meta de 0,07% do PIB nacional. Em relação ao exercício de 2011, o resultado primário apresentou um crescimento nominal de 11,31% e um crescimento real de 2,96%, sendo o maior resultado primário já registrado pelo Estado, do que a Unidade Técnica inferiu *“a preocupação do governo em manter a estabilidade macroeconômica por meio do maior esforço fiscal”*, fl. 2.500.

Em que pese ter sido apurado esse crescimento do superávit primário, fato é que o serviço da dívida chegou ao total de R\$6,354 bilhões em 2012, o que gerou um déficit nominal de R\$2,833 bilhões, superior ao superávit primário, cenário que tem se repetido ao longo dos anos e ensejado um crescimento constante da Dívida Consolidada Líquida, o que fragiliza a capacidade de investimento do Estado.

A Unidade Técnica destacou que no período de 2005 a 2012 as metas de resultado primário foram alcançadas, mormente, em razão do incremento das receitas primárias e não da diminuição das despesas primárias, sendo constatado que, nesse período, as receitas primárias cresceram 19,30%, enquanto as despesas primárias cresceram 22,86%.

Nesse contexto, a Unidade Técnica asseverou a necessidade de orientar o cumprimento da meta de superávit primário para uma perspectiva de contenção dos gastos públicos, bem como ressaltou a extrema importância do acompanhamento dos aumentos da dívida, o que tem sido reiteradamente apontado como fator de preocupação pela equipe técnica da CAMGE.

No que toca ao Resultado Nominal, mensurado pela diferença entre o saldo da dívida fiscal líquida acumulada até o final do bimestre em referência e o saldo em 31 de dezembro do exercício anterior ao de referência, a meta projetada para 2012 foi de R\$6,903 bilhões, tendo sido alcançado ao final do exercício em tela o total de R\$2,833 bilhões, o que respeitou os limites legais, mas foi inferior à previsão inicial.

Ainda, cabe registrar que, no relatório técnico das contas governamentais de 2011, foi apontado que a LDO daquele exercício só fixou critérios para a limitação de empenho para o caso de não ser atingida a meta de resultado primário, não estabelecendo critérios para o caso de não atingimento da meta de resultado nominal. Isso gerou recomendação para que o Governo fixasse, nas futuras Leis de Diretrizes Orçamentárias, critérios para a limitação de



empenho e de movimentação financeira também para a hipótese de não atingimento da meta de resultado nominal, em cumprimento ao disposto no art. 9º da LRF.

Em atenção a essa recomendação, consta do relatório de controle interno da Controladoria-Geral do Estado, anexo ao Balanço Geral do Estado de 2012, a informação de que a SEPLAG acatou a recomendação e incluirá na próxima LDO um dispositivo prevendo a limitação de empenho e de movimentação financeira também na hipótese de descumprimento do resultado nominal. Ocorre que, como o parecer prévio de 2011 foi proferido na sessão do Tribunal Pleno desta Corte do dia 28/06/2012, data posterior ao encaminhamento do Projeto de Lei n. 3.164/2012, LDO de 2013, à Assembleia Legislativa, o que ocorreu em 15/05/2012, tem-se que o cumprimento da recomendação em foco somente será apurado no âmbito da LDO para o exercício de 2014.

Por fim, ressalto que a Unidade Técnica verificou o cumprimento, no exercício de 2012, do preceito estampado no inciso III do art. 167 da Constituição da República de 1988, denominado de *regra de ouro*, haja vista que as receitas de operações de crédito foram estimadas em R\$6,803 bilhões, tendo sido realizado o montante de R\$3,830 bilhões, e as despesas de capital foram fixadas em R\$15,333 bilhões, sendo executadas despesas no valor de R\$7,596 bilhões, de modo que as receitas de operações de crédito, tanto as previstas quanto as realizadas, foram inferiores às despesas de capital dotadas e executadas.

3 – VOTO

Pelo exposto, **voto** pela emissão de parecer prévio favorável à **aprovação** das contas anuais prestadas pelo Senhor Antonio Augusto Junho Anastasia, Governador do Estado de Minas Gerais, relativas ao exercício financeiro de 2012, com fundamento no inciso I do art. 45 da Lei Complementar Estadual n. 120/2008, Lei Orgânica deste Tribunal, com as recomendações e a determinação constantes da fundamentação.

Por fim, considerando que também é de minha relatoria o Termo de Ajustamento de Gestão n. 862943 e tendo em vista o princípio da economia processual, **submeto** a este Colegiado, no bojo dos presentes autos, a apreciação do cumprimento dos índices pactuados para o exercício de 2012, destacando que, segundo meu entendimento já explicitado na fundamentação, restaram aplicados, no exercício em referência, os percentuais de **23,14%** em manutenção e desenvolvimento do ensino e de **12,02%** em ações e serviços públicos de saúde. Dessa forma, em relação à manutenção e desenvolvimento do ensino, **declaro cumprido o índice de 22,82%, pactuado para o exercício de 2012**, e, em relação às ações e serviços públicos de saúde, **declaro cumprido o índice de 12%, pactuado para o exercício de 2014**, restando exauridos os efeitos do TAG para a área da saúde pública, em razão de seu integral cumprimento.

Determino a juntada de cópia das notas taquigráficas aos autos do Termo de Ajustamento de Gestão n. 862943.

É o voto, Senhora Presidente.



CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Passo a palavra ao Revisor das Contas do Governador referentes ao exercício de 2012, Conselheiro José Alves Viana.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Exma. Senhora Presidente deste Tribunal, Conselheira Adriene Andrade; Exmos. Senhores Conselheiros: Conselheiro Relator Mauri Torres, Conselheiro Wanderley Ávila, Conselheiro Sebastião Helvecio – nosso vice-Presidente, Conselheiro em exercício Gilberto Diniz, Conselheiro Substituto Hamilton Coelho; também presente neste recinto o Auditor Conselheiro Substituto Licurgo Mourão.

Cumprimento o Ministério Público do Tribunal de Contas na pessoa do Subprocurador-Geral, Daniel de Carvalho Guimarães; cumprimento a Senhora Contadora-Geral do Estado aqui presente, que muito nos honra com a sua presença.

Demais autoridades, funcionários da Casa, Senhoras e Senhores.

Início cumprimentando e parabenizando o Exmo. Senhor Conselheiro Relator, Mauri Torres, que tão bem conduziu os trabalhos de acompanhamento da execução orçamentária e elaboração do relatório técnico bem como a Coordenadoria de Avaliação da Macrogestão Governamental – CAMGE, pelo criterioso trabalho desenvolvido.

I - RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas anual do Governador Antonio Augusto Junho Anastasia, Chefe do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, relativa ao exercício financeiro de 2012, que foi encaminhada a este Tribunal por meio do OF.GAB.GOV. n. 83/13 em 01/04/2013, às fls. 01 a 1838.

Os Excelentíssimos Senhores Conselheiros Mauri Torres e José Alves Viana foram designados para Relator e Revisor, respectivamente, e conforme decisão do Colégio de Procuradores do Ministério Público de Contas, foi indicado o Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Glaydson Santo Soprani Massaria.

Primeiramente, o processo foi encaminhado à Coordenadoria de Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado (CAMGE), que apresentou Relatório Técnico às fls. 1839/2592, onde foram avaliados os elementos que compõem a prestação de contas anual do Governador, com enfoque na execução orçamentária, financeira e patrimonial e os aspectos da macrogestão do governo estadual, abrangendo a análise econômica com visão estratégica direcionada para a verificação da sustentabilidade da arrecadação tributária, bem como do planejamento e da estratégia de desenvolvimento do estado.

Tendo em vista os apontamentos da CAMGE e em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, o Conselheiro Relator Mauri Torres determinou a abertura de vista ao Governador Antônio Augusto Junho Anastasia, às fls. 2594, que prestou esclarecimentos por meio do OFÍCIO GAB/GOV n. 132/13, às fls. 2600/2638.



Em seguida, novamente foram os autos remetidos à CAMGE, que produziu reexame carreado ao processo, às fls. 2640/2667.

Na sequência, os autos foram remetidos ao Auditor Hamilton Coelho e, posteriormente, ao Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Glaydson Santo Soprani Massaria que se manifestaram pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas governamentais, com as recomendações expedidas ao longo de suas fundamentações (fls. 2679/2704 e 2705/2846, respectivamente).

Por fim, o Conselheiro Relator Mauri Torres proferiu seu voto pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas sob exame, com fulcro no inciso I do art. 45 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, com as recomendações e determinações constantes da sua fundamentação, às fls. 2847/ 2934.

Após, vieram-me conclusos os autos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Em 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 2012, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Antonio Augusto Junho Anastasia.

Inicialmente, destaco a avaliação da macrogestão de competência do nosso Governador, por meio da análise do planejamento e da estratégia de desenvolvimento do Estado, registrando a construção de um novo pilar, a “Gestão para a Cidadania”, o qual, aliado ao “Choque de Gestão” e ao “Estado para Resultados”, compõe as inovações das políticas públicas definidas desde 2003, objetivando “tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver”.

O fraco desempenho da economia nacional em 2012, traduzido pelo avanço do PIB em apenas 0,9%, não impactou o resultado da **economia mineira**, que apresentou um **crescimento real médio de 2,3%** (fl. 1858), inferior apenas em 0,4% ao ano anterior, tendo a nossa Balança Comercial – diferença entre o valor das exportações e importações – registrado um superávit de 110% em relação ao do Brasil, traduzindo a importância do comércio exterior mineiro para o país (fl. 1860).

Minas Gerais tem se mantido como principal produtor de bens minerais e metalúrgicos do país, respondendo por 9,5% do PIB brasileiro, apresentando a maior produção de **nióbio** do mundo – metal raro, mas abundante em nossas reservas, considerado fundamental para a indústria de alta tecnologia. Destaco que, conforme estudo realizado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Administrativas e Contábeis de Minas Gerais - IPEAD, **há necessidade de maior transparência nos critérios de fixação do seu preço nas negociações com o mercado internacional**, visto que a Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração é a principal empresa exportadora deste minério, sendo seus principais parceiros comerciais no exterior as suas próprias subsidiárias, não havendo informações precisas sobre o preço praticado nessas transações (fl. 1863).

Importante salientar que, considerando o fato de Minas Gerais responder por aproximadamente 50% da produção mineral brasileira e sermos um dos países que possuem



os menores *royalties* cobrados sobre a mineração no mundo, **o Governo de Minas deve intensificar seus esforços para que seja implantado efetivamente o novo marco regulatório para o setor.** Nesse particular, necessário se faz o acompanhamento do Projeto de Lei encaminhado ao Congresso Nacional pela Presidenta Dilma Rousseff, no dia 18/06/2013, que institui novas regras para o setor de mineração, substituindo o Código Mineral em vigor. Entre as mudanças propostas por esta nova legislação, destacam-se o aumento da alíquota dos *royalties*, a alteração da base de cálculo da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais - CFEM, a obrigatoriedade de licitação ou chamada pública para as concessões de direitos minerários, bem como a criação do Conselho Nacional de Política Mineral e da Agência Nacional de Mineração. Cito, ainda, os Projetos de Lei nºs 01 e 283/2011, em trâmite no Senado Federal, que também contemplam alterações no referido setor.

Finalizando esta breve análise econômica, destaco que a renda minerária deve ser aplicada de forma responsável na recuperação das áreas degradadas, bem como na criação de novas alternativas produtivas que promovam o desenvolvimento social e econômico dos Municípios. (fl. 1893)

Direcionando nossa atenção para a ação governamental, verifico que Minas Gerais obedece a um **macroplanejamento consubstanciado no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado**, revisado por meio da Lei nº 20.008/2012, para os próximos 20 anos (PMDI 2011 – 2030), adotando o modelo de gestão transversal, conceituado de **Estado Aberto e em Rede** – que incorpora como **pilar a Gestão para Cidadania** – orientado pelas diretrizes de compartilhamento na gestão, de transparência administrativa e participação social, de qualidade do gasto, bem como de melhoria dos indicadores institucionais, administrativos, econômicos, sociais e humanos, com ênfase nas prioridades estratégicas do governo (fl. 1908).

Como base para organização desta estratégia, foram definidas **11 Redes de Desenvolvimento Integrado**, as quais explicitam os objetivos estratégicos e os resultados finalísticos a serem alcançados pelos Programas vinculados aos seus respectivos campos de atuação, buscando integrar as ações do Governo Estadual nas diferentes áreas e, ao mesmo tempo, proporcionar um comportamento cooperativo com os outros níveis de Governo e com instituições, públicas e privadas, para maior agregação de valor para a sociedade.

Foram realizadas, nas referidas Redes, Despesas da ordem de R\$19 bilhões, representando 26% de toda a execução orçamentária do exercício, sendo verificado que ocorreu um **alto nível de execução financeira em relação à previsão em 9 delas**, tendo sobressaído, nessa ordem, as Redes de Educação e Desenvolvimento Humano, Atenção em Saúde e Desenvolvimento Econômico Sustentável (fl. 1915).

Nesse aspecto, destaco um dos grandes objetivos do PMDI, qual seja, a **redução das desigualdades entre as regiões do Estado**, registrando que a Lei 14.172/02 alterada pela Lei 15.011/04 introduziu **a responsabilidade social no Estado**, ou seja, o comprometimento com os resultados de desenvolvimento e a prestação de contas à sociedade por meio dos seguintes instrumentos de planejamento e avaliação social: o **IMRS** - Índice Mineiro de Responsabilidade Social, o **Mapa da Inclusão Social**, o **Balanco Social Anual** e os **Anexos Sociais do PPAG, da LDO e LOA** (fl. 1929).



De acordo com a legislação, o **IMRS** – índice que expressa o nível de desenvolvimento de cada município nas dimensões: educação; saúde; segurança pública; emprego e renda; gestão; habitação; infraestrutura e meio ambiente; cultura; lazer e esporte, **medido no intervalo de zero a um** – deve ser divulgado bienalmente pela Fundação João Pinheiro a partir de 2005 para subsidiar a ação do Governo que apresentará, anualmente, Programa Emergencial para Desenvolvimento dos Municípios classificados nas cinquenta últimas posições no relatório do IMRS, sendo que, a partir de 2012, em conformidade com o disposto nas Leis nºs 19.573/11 (LDO/2012) e 20.373/12 (LDO/2013), passou a ser publicado demonstrativo com esse teor na Lei Orçamentária Anual.

A última série histórica de 2000 a 2008, divulgada pela Fundação João Pinheiro em 2010 relativa à análise dos dados de 2008, mostra **grande melhoria das condições sociais dos municípios mineiros**, eis que, em 2000, existiam 229 Municípios com IMRS **menor ou igual a 0,5** e, em 2008, restou apenas um nesta condição. Por outro lado, em 2000, um município apresentou IMRS **acima de 0,7**, evoluindo para **594 em 2008**, extrapolando com folga, já naquele ano, a meta do PMDI para 2011, de 100 municípios nesse patamar (fl. 1930).

Voltando o nosso olhar para o resultado da execução orçamentária do exercício, destaco que o Governo de Minas Gerais vem apresentando **situação fiscal equilibrada**, obtendo superávits orçamentários desde 2004 – de um lado, **sustentando o crescimento da receita mais expressiva**, a de ICMS, ligeiramente acima do crescimento econômico do Estado, e de outro, **reduzindo os níveis das despesas operacionais** e mantendo as despesas de pessoal e do endividamento do Estado abaixo dos limites legais. Reforçando tal situação, o Estado alcançou o **maior superávit primário, 3,069 bilhões**, indicando a sua capacidade de acumular recursos para realizar o pagamento dos encargos da Dívida, privilegiando a austeridade fiscal (fl. 2499).

No que tange à **análise das demonstrações contábeis** apresentadas pelo Estado, destaco o **êxito da atual gestão em manter o equilíbrio orçamentário e financeiro**, visto que os respectivos Balanços apresentaram resultados superavitários, ou seja, a Receita Arrecadada de R\$65,249 bilhões foi superior à Despesa Realizada de R\$63,172 bilhões e as disponibilidades financeiras passaram de R\$6,859 bilhões, em 2011, para R\$8,715 bilhões em 2012. Entretanto, insta salientar que foi apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais um **Déficit Patrimonial de R\$3,014 bilhões**, decorrente do resultado extraorçamentário, que contribuiu para um **aumento de 7,17% do Passivo Real a Descoberto**, em relação ao exercício anterior, conforme consignado no Balanço Patrimonial. Ressalto que tal situação vem se repetindo por vários exercícios financeiros, principalmente em decorrência dos acréscimos progressivos do Passivo Exigível a Longo Prazo, composto em 90% pela **Dívida Fundada**.

Neste exercício, a **Dívida Pública, chamada de “Fundada” ou “Consolidada”**, apresentou um saldo de **83,757 bilhões** em 31/12/2012 (fl. 2463), dos quais 90% são representados por Contratos de Operações de Crédito.

Registro que, não obstante os esforços empreendidos pelo Governo do Estado no sentido de gerar superávits primários crescentes nos últimos exercícios, conforme estabelecido nas LDOs, estes ainda se mostram insuficientes para cobrir as despesas da Dívida, o que resulta **na expansão crescente do seu montante a cada ano**, o que acarreta prejuízos à realização de



novos investimentos, vez que estes são os primeiros a serem contingenciados quando ocorrem restrições financeiras.

Esta situação motivou um estudo aprofundado sobre a Dívida Estadual, pelo órgão técnico desta Corte, determinado pelo então Relator das Contas, Conselheiro Sebastião Helvécio, relativo ao saldo apresentado em 31/12/2010 – sendo apurado que, em um futuro breve, as suas obrigações poderiam comprometer o cumprimento, por parte do setor público mineiro, de compromissos assumidos em outras áreas (fl. 2484).

Perquerido sobre as possíveis providências a serem tomadas, o Governo iniciou um movimento em direção ao **renegociamento dos dois Contratos mais onerosos**, quais sejam: com a **União**, R\$63,469 bilhões (fl. 2465), representando 76% do total da Dívida Fundada e com a **CEMIG**, R\$6,310 bilhões (fl. 2477), equivalente a 8%.

Quanto ao **Contrato com a União**, a adesão da Assembleia Legislativa do Estado a esta causa resultou em uma efetiva mobilização nacional pela renegociação das Dívidas dos demais Estados da Federação, culminando com o Projeto de Lei Complementar – PLP 238/13 –, encaminhado pela Presidenta à Câmara Federal, estabelecendo a **substituição do índice de atualização monetária mensal**, do IGP-DI para o IPCA, bem como a **redução dos juros** de 7,5% ao ano para 4% (fls. 2484/2485). Atualmente, o referido Projeto de Lei aguarda Parecer na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), tendo recebido o *status* de “prioridade” para o regime de tramitação. Nesse sentido, é justo que rendamos nossas homenagens ao árduo trabalho de sensibilização e divulgação desta causa realizado pelo Conselheiro Sebastião Helvécio junto a diversos organismos do país, entre eles, a UNALE – União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais, TCU – Tribunal de Contas da União e Congresso Nacional.

Por outro lado, no tocante à **Dívida com a CEMIG**, os resultados já se concretizaram, eis que o Governo obteve **desconto da ordem de 35% do seu valor total para o pagamento antecipado**, e, após a autorização da ALMG, por meio da Lei 19.964/2011, captou os recursos no mercado financeiro internacional, substituindo o indexador do Contrato anterior, de IGPI-DI, para variação cambial, o qual tem se mostrado bem mais favorável no cenário econômico atual (fl. 2473).

Passo agora a discorrer brevemente sobre a **Dívida Ativa do Estado**, representada pelos **créditos tributários e não tributários** inscritos nas contas de curto e longo prazo dos Ativos das Administrações Direta e Indireta (Autarquias e Fundações), que totalizou **R\$33,555 bilhões**, em 2012, representando um acréscimo de 8% em relação ao exercício anterior (fl. 2248).

É notório o **empenho do Estado em aprimorar a sistemática de racionalização, controle e arrecadação dos créditos tributários**, por meio da edição da Lei nº 19.971/2011, regulamentada pelo Decreto nº 45.989/2012, os quais introduziram, dentre outras inovações, um mecanismo de negociação direta com o contribuinte – já trazendo resultados positivos neste exercício, como a recuperação, à vista, de R\$37 milhões (fl. 2247). E, quanto às ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuição, a Advocacia Geral do Estado - AGE iniciou as atividades junto aos cartórios de protesto, para implantação do protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa - CDA, colocando à disposição do Estado



meios eficientes para a cobrança de créditos de pequeno valor, quando os custos da execução fiscal superam a receita efetivamente recuperada.

Destaco, ainda, o cumprimento do disposto no inciso II, § 1º, art. 97 do ADCT da Constituição da República referente aos depósitos mensais destinados ao **pagamento de despesas relativas a Precatórios e Sentenças Judiciais** dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, os quais totalizaram **R\$287,345 milhões** – sendo a favor do Tribunal de Justiça o montante de R\$ 283,007 milhões, e do Tribunal do Trabalho, R\$ 4,338 milhões (fls. 2352/2253).

Por outro lado, ressalto que, quanto à movimentação da AGE, foi constatada no SIAFI uma baixa por insubsistência, no valor de R\$ 19,980 milhões, na conta contábil 215020000 – Sentença Judicial Precatórios a Liquidar Posteriores à LRF –, efetuada por meio da Nota de Ajuste n. 166, em 12/7/12, referente a um precatório de natureza alimentar, ano origem 2011. Entretanto, em consulta ao sítio eletrônico do TJMG, encontra-se o respectivo precatório em aberto, em regime de pagamento prioritário, por se tratar de doença grave.

Dessa forma, inobstante a justificativa apresentada pelo Governo do Estado no sentido de que foi necessário promover o ajuste contábil para se evitar lançamento em duplicidade, o precatório em comento também foi cancelado após sua inscrição em Restos a Pagar, conforme verificado em consulta à tela Resumo de Restos a Pagar do SIAFI.

Em conclusão, à evidência da baixa indevida do referido precatório no exercício de 2012, **recomendo o seu restabelecimento, a fim de guardar conformidade com a sua situação de pagamento prioritário**, bem como saliento a importância da utilização pelo Estado de Minas Gerais dos mecanismos de conciliação, visando impedir novas baixas indevidas de precatórios na conta “Sentença Judicial Precatórios a Liquidar Posteriores à LRF”.

Registro, ainda, que todos os Poderes e o Ministério Público apresentaram **disponibilidade de caixa suficiente para acobertar as Despesas inscritas em Restos a Pagar** (fls. 2393 e 2.360), e, ainda, que o saldo a pagar de exercícios anteriores sofreu uma **redução de 97%** – trajetória que vem se mantendo nesses patamares desde 2010 –, o que evidencia o fortalecimento de um dos pilares da gestão fiscal responsável.

Relativamente à **Previdência Social do Servidor Público**, ressalto que, em razão da segregação da massa dos segurados estabelecida na Lei Complementar nº 64/2002, esta se encontra **estruturada em dois Fundos distintos**: o **FUNFIP** – Fundo Financeiro de Previdência, operacionalizado em regime de repartição simples, ou seja, a cobrança das contribuições dos servidores ativos financiam as aposentadorias e pensões dos servidores já aposentados e o **FUNPEMG** – Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais, em regime de capitalização progressiva que tem por objetivo custear os benefícios previdenciários aos seus segurados: os servidores ativos cujo provimento tenha ocorrido a partir de 01/01/2002 e os inativos e pensionistas, cujo benefício ocorra após 31/12/12 (fl. 2446).

O **FUNPEMG** iniciou sua execução orçamentária e financeira somente a partir de 2013 e, desde a sua criação em 2002, foi capitalizando os recursos necessários ao pagamento de benefícios de seus segurados e, segundo a avaliação realizada pela ATEST – Consultoria Atuarial Ltda., contratada por esta Casa para subsidiar o exame técnico, **não apresenta déficit atuarial no período examinado**. Por outro lado, quanto ao **FUNFIP**, pelo próprio regime de financiamento – de caixa – não há que se cogitar da existência de déficit atuarial, e



sim de insuficiência financeira, a qual continuará a ocorrer a cada exercício, devendo ser suprida pelo Tesouro até que se extingam os pagamentos dos benefícios devidos aos seus segurados (fl. 2461). Neste exercício, foi repassado o montante de R\$5,441 bilhões, advindo da “Fonte 58 – Recursos para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS e sob o Identificador de Procedência e Uso 5 – Recursos Recebidos para Benefícios Previstos no art. 39 da LC n. 64/02, quais sejam, Aposentadorias e Pensões.(fl. 2661). No entanto, a imediata utilização desses recursos, compondo o fluxo financeiro do FUNFIP, em cada exercício, **caracteriza-se como aportes realizados pelo Tesouro Estadual para cobertura de insuficiência financeira e não para cobertura do déficit atuarial** (fl. 2661), os quais, em conformidade com o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN – 4ª edição, pág. 390, aprovado pela Portaria n.º 407/11, não podem ser deduzidos da Despesa Bruta com Pessoal, por falta de previsão legal.

Diante do exposto, **recomendo, em caráter de prioridade, que o Governo adote providências necessárias à contabilização dos aportes repassados aos Fundos Previdenciários de acordo com a sua finalidade**, em atendimento à legislação de regência.

Finalizando, destaco a situação relativa ao:

CUMPRIMENTO DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS EM 2012

Dispositivo	Exigido	Apurado	Fls.
1. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)	Mínimo de 22,82% de Impostos e Transferências estabelecidos no art. 212 da CR/88 pactuado no TAG – Processo nº 862943	22,95% (1)	2.293
2. Remuneração dos Profissionais do Magistério na Educação Básica	Mínimo de 60% com recursos originados do FUNDEB.	71,55%	2.287
3. Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)	Mínimo de 9,68% de Impostos do art.155 e recursos do art.157 e 159, I,“a”,II,CF, pactuado no TAG – Processo nº 862943	12,02% (2)	2.314

		INTC 01 e 05/200 1	Port.ST N 574/07	
4. Despesa Total com Pessoal	Máximo de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL) sendo:	43,04%	50,12%	2.334
	49% - Poder Executivo	34,23%	40,72%	2.335
	3% - Poder Legislativo	1,97%	2,36%	2.336
	6% - Poder Judiciário	5,21%	5,31%	2.337
	2% - Ministério Público	1,63%	1,73%	2.338
5. Amparo e Fomento à Pesquisa	Mínimo de 1% da Receita Corrente Orçamentária	1%		2.320
6. Dívida Consolidada Líquida	Máximo de 200% da RCL	174,54%		2.492
7. Garantias e Contragarantias	Máximo de 22% da RCL	2,26%		2.493
8. Operações de Crédito (exceto ARO)	Máximo de 16% da RCL	Não houve		2.505
9. Receitas de Operações de Crédito (OP) x Despesas de Capital (DC)	Valor das OP inferior ao das DC (inciso III do art. 167 da CR/88)..	Cumprido		2.505
10. Antecipação da Receita Orçamentária (ARO)	Máximo de 7% da RCL	Não houve		2.495



11. Recursos aplicados em Programas de Saúde (RS) X Investimentos em Transporte e Sistema Viário (TSV.)	RS superior a TSV (§ 1º do art. 158 da CE/89)	Cumprido: RS 7 vezes maior que TSV	2.319
12. Atendimento às Propostas prioritizadas nas Audiências Públicas	Mínimo de 1% da Receita Corrente Orçamentária (§ 5º do art. 155 – CE/89)	Não contemplada na LDO desde 2005 (3)	2.191
13. Despesas com Publicidade	Valor inferior ao das despesas com as propostas prioritizadas nas Audiências Públicas (§2º do art. 158 - CE/89).	Análise Prejudicada (4)	2.348

Observações:

(1) **Comungo do entendimento do Conselheiro Relator**, no sentido de que “(...) se o dispositivo legal – art. 13 da Lei Complementar 141/2012 – que determinava que a receita destinada à área da saúde fosse mantida em conta apartada do caixa único do Estado foi vetado, justamente para não comprometer o princípio da unidade de tesouraria, não se pode pretender que as disponibilidades financeiras ao final do exercício estejam segregadas ou estritamente vinculadas à saúde” (fl. 2.901). Assim, considerando que o Caixa Único do Estado apresentou suficiência financeira no montante de R\$1,567 bilhão, em 31/12/2012 – sendo devidamente justificada a complexidade para se implantar a centralização da gestão dos recursos da Saúde no respectivo Fundo, conforme consignado às fls. 2.310 a 2.312, o que possibilitaria a evidenciação da disponibilidade financeira vinculada a esta área – no cômputo do percentual de aplicação dos recursos, incluo o montante relativo aos Restos a Pagar não Processados inscritos no Ensino, os quais compõem o total dos Gastos evidenciados no Anexo X, fundamentado no inciso II do §1º do art. 4º da INTC 05/2012 e excluo as Despesas com Inativos e Pensionistas, conforme disposto no § 1º do art. 6º da referida Instrução. Contemplando esta situação e considerando os ajustes necessários diante das liquidações e dos cancelamentos de Restos a Pagar realizados pelo estudo técnico, resta **apurado o percentual de aplicação em MDE** abaixo demonstrado:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA

Gastos com MDE - Anexo X .	R\$10.145.823.498,88
RPNP 2011 não computados em MDE em 2011	19.517.043,61
Desp. liquid. em 2012 ref. RPNP/2011 não computados em MDE	124.628.230,89
(-)RP cancel. em 2012 computados em MDE em outros exercícios	(7.564.759,22)
(-)Despesas com Inativos do setor de Educação	(2.983.758.414,28)
Valor dos Gastos com MDE Ajustado (A)	R\$ 7.298.645.599,88
Receita base de cálculo (B)	31.538.358.689,44
Percentual aplicação em MDE (A/B)	23,14%

Assim, demonstrada a aplicação de **23,14%** na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, concluo que **o Estado cumpriu o índice pactuado no Termo de Ajustamento de Gestão – TAG por meio dos autos de nº 862943**, fixado em 22,82%.

(2) Pelas mesmas razões expostas no **item (1)** acima destacado, no cômputo do percentual de aplicação dos recursos, incluo o montante relativo aos Restos a Pagar não Processados inscritos na Saúde - RPNP/2012, fundamentado no inciso II do §1º do art. 4º da INTC 05/2012, bem como os ajustes efetuados pelo estudo técnico face às liquidações e cancelamentos de Restos a Pagar no exercício, resultando na **apuração do percentual de aplicação em ASPS** a seguir demonstrado:

Despesas Liquidadas no exercício	R\$ 3.374.178.356,87
RPNP inscrito em 2010 e liquidadas em 2012	822.215,87
RPNP 2012	452.747.610,33
(-)RP de Exercícios Anteriores cancelados em 2012	(36.780.311,92)
Valor dos Gastos com ASPS Ajustado (A)	R\$ 3.790.967.871,15
Receita base de cálculo (B)	31.538.358.582,15
Percentual aplicação em MDE (A/B)	12,02%

Portanto, demonstrada a aplicação de **12,02%** nas **Ações e Serviços Públicos de Saúde**, restando prejudicada as condições pactuadas no referido TAG para os exercícios posteriores, concluo que **o Estado cumpriu o limite estabelecido na Constituição da República de 1988 regulamentado pela Lei Complementar 141/2012**.

Relativamente aos **itens (3) e (4)**, registro que a Assembleia Legislativa não realiza audiências públicas desde o ano de 2000, sob a alegação de que nos exercícios em que as fez, as propostas priorizadas não foram concretizadas no Orçamento do Estado pelo Poder Executivo. Em decorrência, as Leis de Diretrizes Orçamentárias - LDO do Estado, a partir do



exercício de 2005, não fixam o percentual destinado ao atendimento de tais propostas, tornando “letra morta” o dispositivo constitucional.

Por outro lado, como o limite das Despesas com Publicidade está vinculado às despesas realizadas com as propostas prioritizadas nas Audiências Públicas, por força do disposto no § 2º do art. 158 da Constituição Estadual/89, estas não estão sendo realizadas desde 2000, **a análise deste item restou prejudicada.**

Pelo exposto, no mesmo sentido do entendimento do Relator, recomendo que **a LDO para 2014 fixe um percentual mínimo da receita corrente orçamentária destinado ao atendimento das propostas prioritizadas pela sociedade** em participação nas audiências públicas, as quais devem ser restabelecidas pela Assembleia, nos termos das referidas disposições constitucionais.

III – VOTO

Por todo o exposto, voto, de acordo com o Relator, pela **emissão de parecer prévio pela aprovação das contas relativas ao ano econômico de 2012 de responsabilidade do Exmo. Sr. Governador do Estado**, acolhendo, *in totum*, as determinações e recomendações por ele propostas.

É o voto, Senhora Presidente.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

Inicialmente, cumprimento a todos aqueles que, de forma direta, participaram deste processo de prestação de contas, o Relator, Conselheiro Mauri Torres; o Revisor, Conselheiro José Alves Viana; o Auditor Hamilton Coelho; o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal Glaydson Santo Soprani Massaria, os servidores da Coordenadoria de Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado e do Executivo Mineiro - CAMGE, aos quais transmito o reconhecimento pelo primoroso trabalho realizado, oferecendo a esta Corte de Contas os elementos necessários para a emissão do parecer prévio sobre as contas anuais prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de Minas Gerais Antonio Augusto Junho Anastasia, relativas ao exercício financeiro de 2012.

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 econômicas, orçamentárias e financeiras, continua firme no intento de manter o equilíbrio das contas públicas estaduais e de atender às demandas de todas as áreas prioritárias de atuação estatal. Nada obstante, há outros aspectos que, na esteira dessa política governamental, estão a merecer acurada atenção com vistas à adoção de medidas corretivas, sem embargo de outras questões merecedoras de especial atenção, as quais tiveram o devido tratamento no voto do Relator.

Alinhado ao conceito de contas de governo, o relatório da CAMGE apresenta mudanças em relação à estrutura dos exercícios financeiros anteriores, abordando, preambularmente, aspectos da macrogestão, com enfoque na verificação da sustentabilidade da arrecadação tributária, bem como do planejamento e da estratégia de desenvolvimento do estado de Minas



Gerais. Num segundo momento, foram analisados os aspectos de conformidade da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e das normas constitucionais e legais.

No exercício financeiro de 2012, o Poder Executivo mineiro implantou a terceira etapa do Choque de Gestão, organizando o Estado em onze redes de desenvolvimento integrado. Nessa fase, a busca por resultados transforma-se em Gestão para a Cidadania; os cidadãos, antes considerados apenas destinatários das políticas públicas efetivadas pelo Estado, passam a ocupar também a posição de protagonistas na definição das estratégias governamentais.

Entre as redes implantadas, destaco a rede de Governo Integrado, Eficiente e Eficaz, pois, conforme expresso no relatório, alcançar seus objetivos é condição essencial à aplicação das políticas em todas as demais redes.

Num rápido olhar sobre os indicadores utilizados para avaliar as ações propostas nessa rede, aliados aos demais resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais apresentados, verifico que, para alcançar eficiência e eficácia na gestão, foram estabelecidas medidas para alavancar a receita estadual.

Um dos objetivos do governo é buscar fontes alternativas de receitas capazes de reduzir a dependência da arrecadação de impostos para financiar as políticas públicas, de modo a desonerar a sociedade já tão sacrificada com a carga tributária vigente no país. O indicador utilizado para aferir o alcance desse objetivo nos mostra que as fontes de receitas alternativas, corresponderam a 10,4% das receitas de impostos, percentual inferior ao de 2011, mas próximo à meta prevista para 2015, de 10,72%.

Entre as fontes de receitas alternativas, destaco aquela transferida pela União, decorrente de compensação financeira paga pela exploração de recursos minerais - CFEM, o denominado “royalties da mineração”.

Atualmente, o Estado de Minas Gerais recebe, a esse título, o correspondente a 2% do faturamento líquido das sociedades empresárias exploradoras de recursos minerais. Nesse particular, iniciativas vigorosas estão sendo envidadas, em âmbito nacional, para alterar o critério de cálculo da CFEM, entre elas, o projeto de lei de autoria do Senador Aécio Neves, com a proposta de elevação da alíquota para 4% do faturamento bruto das mineradoras. E, conforme informado no relatório técnico, em 2031, essa alteração implicaria em uma receita adicional para Minas Gerais da ordem de R\$ 5,29 bilhões.

A demora na alteração do critério de cálculo da CFEM, como se vê, acarreta perdas significativas de receita para o Estado de Minas Gerais, como também para as demais Unidades da Federação de cujos subsolos são extraídos os recursos minerais, o que significa, em contrapartida, que parcela expressiva de recursos financeiros deixa de ser revertida em serviços públicos para a sociedade.

Outro índice de desempenho relacionado à receita é o de sustentabilidade fiscal, que demonstra o comprometimento da receita tributária com as despesas obrigatórias. A esse respeito, conforme se extrai do relatório, “a sustentabilidade fiscal é decorrência de uma boa gestão governamental e pressuposto para o cumprimento de compromissos assumidos, para realização de políticas públicas, a manutenção do funcionamento estatal e a promoção do crescimento fiscal”.



No exercício financeiro em exame, as receitas tributárias acobertaram 75% das despesas obrigatórias, percentual inferior ao apurado no exercício financeiro de 2006, de 83,2%, como, também, aquém da meta prevista para 2015, de 83,72%.

Com relação à receita, destaco ainda o ICMS, principal tributo estadual, cuja arrecadação representou 48,37% da receita líquida, demonstrando, em relação ao exercício financeiro anterior, crescimento da ordem de 9,7%.

O desempenho do ICMS é afetado principalmente pelas perdas impostas pela Lei Complementar nº 87, de 1996, a denominada Lei Kandir, uma vez que esse diploma legal, entre outras medidas, desonera do ICMS produtos primários e industrializados semielaborados e serviços exportados. Em razão disso, como Minas Gerais é o principal estado produtor de bens minerais e metalúrgicos do país, o setor contribuiu com apenas 3,75% do total do ICMS arrecadado. A perda líquida decorrente da Lei Kandir, de R\$ 2,083 bilhões, representa, aproximadamente, 6,60% da arrecadação verificado em 2012.

Até 2003, a Lei Kandir garantiu aos estados o repasse de valores a título de compensação pelas perdas decorrentes da isenção de ICMS. Entretanto, a Lei Complementar nº 115, de 2004, deixou de fixar o valor da compensação pelas perdas da Lei Kandir, embora tenha mantido o direito de repasse a esse título. Dessa forma, os Governadores passaram a ter que negociar a cada ano o montante a ser repassado para compensar as perdas pela desoneração do ICMS, mediante alocação de recursos no orçamento geral da União.

O prof. Joaquim Salgado, *in* O Estado Ético e o Estado Poiético, assim se manifestou sobre o tema:

[...]uma nova medida é posta em prática pela burocracia: a Lei Kandir, cujos efeitos jurídico-políticos e ético-administrativos são a interferência no sistema federativo, com o corte na receita dos Estados-Membros (em Minas é de cerca de 500 milhões de dólares), e conseqüente benefício aos importadores, pelo barateamento da matéria-prima. Entenda-se aqui o princípio de moralidade pública em sentido objetivo, isto é, nas conseqüências negativas ao erário ou ao interesse público, independentemente do elemento subjetivo, isto é, se houve ou não intenção do administrador ou mesmo do legislador.

Uma política orientada para o interesse público seria a formação de um pool das grandes estatais com as boas universidades, para desenvolver a pesquisa científica e produzir tecnologia de ponta, única porta de acesso ao denominado "primeiro mundo".

Essa política coloca em cheque o federalismo fiscal, porquanto a União passa a não compensar as perdas sofridas pelos estados-membros de forma justa e transparente, mediante critérios e valores previamente estabelecidos.

É de ressaltar que os esforços do Governo Mineiro perante o Governo Federal, visando equilibrar as perdas geradas pela Lei Kandir, geraram resultados positivos. Primeiro, com a alteração promovida na aludida Lei, pela qual foi prorrogado o prazo, de 2010 para 2020, para que as sociedades empresárias possam descontar do ICMS o tributo embutido em mercadorias compradas para uso ou consumo próprio no estabelecimento. Essa alteração legislativa evita perda de cerca de dois bilhões de reais por ano pelo Estado de Minas Gerais. Segundo, com a edição da Medida Provisória nº 585, de 2012, que libera recursos com o objetivo de fomentar as exportações do país, sendo que Minas Gerais receberá o maior repasse, ou seja, 24,81413% do montante liberado pela União.



O Governo estadual deve continuar pertinaz na busca de solução definitiva do problema relacionado à falta de critérios e valores previamente definidos para compensar as perdas tributárias ocasionadas pela Lei Kandir, de preferência com a edição de lei que garanta a recomposição automática dessas perdas.

Por fim, realço o índice de execução do Resultado Primário, que objetiva expressar a capacidade de gerar receitas em volume suficiente para pagar despesas correntes e de investimentos, sem comprometer a capacidade do Estado de administrar a dívida existente.

O Resultado Primário alcançado no exercício em exame foi superavitário; entretanto, ficou abaixo, em 4,37%, da meta prevista. Comparado ao resultado de 2001, apresentou crescimento nominal de 11,31% e foi o maior registrado pelo Estado de Minas Gerais desde o ano de 2006.

De tudo isso ressaí que, embora alguns indicadores não tenham atingido as metas estabelecidas, o Governo do Estado de Minas, por priorizar o planejamento de suas ações e a incessante busca de resultado – que significa gastar menos com a máquina administrativa e mais com o cidadão – tem conseguido avanços significativos, sobretudo, em relação aos resultados de exercícios anteriores.

No que tange ao desempenho das principais despesas estaduais, segundo os critérios utilizados para apurar o alcance dos objetivos pretendidos na Rede Governo Integrado, Eficiente e Eficaz, constata-se que as despesas realizadas alcançaram R\$ 63,172 bilhões, distribuídos em despesas de pessoal (43,09%), outras despesas correntes (41,17%), investimentos e inversões financeiras (5,68%) e pagamento da dívida (10,06%).

A aferição do comprometimento da Receita Corrente Líquida – RCL – com gastos totais com pessoal demonstra que o limite global para esse grupo de despesa, no período 2006 a 2012, tem-se mantido abaixo do estabelecido pela Lei Complementar nº 101, de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal. No exercício financeiro analisado, o índice foi de 50,12% da Receita Corrente Líquida - RCL, seguidas as determinações estabelecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, e de 43,04% da RCL, conforme as Instruções Normativas deste Tribunal nº 01 e 05, ambas de 2001.

Quanto à avaliação da composição do gasto público, considerando a participação dos investimentos na despesa total, verifica-se, pela análise da gestão orçamentária, que os investimentos, que representariam melhoria do gasto com ampliação da infraestrutura física do Estado, continuam sendo limitados em detrimento aos recursos destinados à manutenção da máquina pública, ao pagamento da dívida e aos programas que não impactam diretamente a vida dos cidadãos. Esses dois últimos estão classificados na função Encargos Especiais, que representa 24,93% das despesas totais.

Outro indicador utilizado para aferir a eficiência e eficácia do Estado é o do endividamento de Minas Gerais, em relação ao limite máximo estabelecido em Resolução do Senado Federal.

Não obstante o índice, no período de 2006 a 2012, permanecer abaixo do limite máximo e ter sido gerado resultado primário superavitário, a Dívida Consolidada Líquida do Estado apresenta crescimento médio de 8,9% a.a.

De acordo com informação constante no relatório técnico, os índices mineiros demonstram maior comprometimento da Receita Corrente Líquida, nos exercícios avaliados, se



comparados à média dos estados do Sudeste, incluindo São Paulo, que tem a maior dívida em valores absolutos.

A partir de estudos realizados por esta Corte, por ocasião da apreciação das contas governamentais do exercício financeiro de 2011, alguns movimentos foram iniciados para tentar renegociar a dívida do Estado com a União, que representou, em 2012, 84,95% do total da dívida estadual por contratos, sendo considerada, na atualidade, como impagável.

Para ilustrar a grave situação do Estado, em relação à dívida com a União, colaciono excertos do artigo de autoria do advogado tributarista e professor Sacha Calmon, intitulado “A União Agiota”, que foi publicado no jornal Estado de Minas, do dia 26/05/2013, nestes termos:

[...]

A primeira questão aponta o fato de serem pessoas políticas de direito público os envolvidos, sem intuitos lucrativos, que existem para atender aos cidadãos que vivem nos estados e municípios da nação. A União é, tão somente, a comunhão dos estados-membros da Federação. A lógica da dívida pública dos estados – e me interessa a de Minas, onde vivemos com nossas famílias – não pode ser a do banqueiro, a viver dos juros que devemos e depósitos que fazemos em seus caixas.

[...]

Por serem pessoas jurídicas de direito público, penso que essa questão deve encaminhar-se para um desfecho que não seja exclusivamente financeiro e sim político, no sentido mais elevado que a expressão encerra, visando ao bem comum do país e das pessoas que nele vivem.

[...]

A terceira questão diz de perto com o Projeto de Lei Complementar nº 238/2013, que adota novo indexador para as dívidas dos estados: IPCA mais 4% ao ano (taxa de banqueiro) ou taxa Selic, hoje em 7,5% ao ano e subindo. De acordo com a nova sistemática, Minas ficará devendo menos, mas a solução mesmo assim não interessa. Se nada for feito, entretanto, o estado em 2028, 14 anos depois, estará devendo o dobro de suas receitas correntes desconsiderados todos os pagamentos que já foram feitos a tempo e a hora. Ora, se ganho 10 mil por mês e devo 20 mil, estou em estado pré-falimentar, justo o que não poderá acontecer com Minas Gerais, a segunda maior população e o terceiro PIB do país, bem juntinho do Rio de Janeiro.

As transcritas ponderações do experimentado e culto professor são inteiramente pertinentes e expressam um pouco dos sentimentos de todos nós, mineiros, com relação ao endividamento do nosso Estado. Equalizar essa questão da dívida com a União, mediante a renegociação dos respectivos encargos a patamares condizentes com a condição de duas pessoas jurídicas de direito público, que não têm fins lucrativos, é ponto primordial para Minas Gerais, pois o pagamento dos serviços da dívida nos moldes atuais aniquila a capacidade do Estado mineiro de promover os programas sociais que a sociedade tanto necessita e espera.

Com efeito, e louvando-me novamente na lição do Prof. Joaquim Salgado contida no artigo anteriormente citado, as tratativas para renegociação da dívida dos Estados-membros com a União, máxime as discussões legislativas do P.L.C nº 238, de 2013, devem orientar-se pela finalidade ética do Estado de Direito que consiste na *garantia e realização dos direitos*



fundamentais (políticos, sociais e individuais), cujos valores centrais são a liberdade, a igualdade, o trabalho, e não na essência do Estado poiético, que não tem como objetivo a “produção social”, mas o resultado econômico.

Outros aspectos a serem destacados dizem respeito à educação, à saúde e à segurança pública.

De acordo com o relatório técnico, para subsidiar o processo de pactuação de resultados da administração estadual a partir da demanda do cidadão, desde o ano de 2008, estão sendo realizadas pesquisas de opinião pública. Os resultados das pesquisas demonstram que a educação, a saúde e a segurança pública são consideradas, pela população, as áreas mais importantes da atuação pública. Em contrapartida, esses segmentos obtiveram os piores índices de satisfação.

A análise dos indicadores apresentados para as áreas da Educação e da Saúde revela a persistente desigualdade regional.

Ainda há muito a avançar em termos de melhoria da gestão na educação e na saúde. Apesar disso, identificou-se, entre outras, evolução nas taxas de analfabetismo e a expansão na cobertura do Programa Saúde da Família.

Relativamente aos índices mínimos de aplicação da receita vinculável na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE – e em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS -, acompanho o entendimento esposado pelo Relator, Conselheiro Mauri Torres, em razão dos fundamentos apresentados em seu voto.

Na Segurança Pública, constata-se que as taxas de homicídios se mantiveram nos mesmos patamares de 2011, e a taxa de mortalidade por homicídios apresentaram queda. Todavia, os demais indicadores evidenciam crescimento da violência em Minas Gerais.

Por se tratar de áreas sensíveis da atuação estatal e de enorme importância para a sociedade, como, a propósito, restou comprovado em pesquisa de opinião pública, a situação apresentada revela a necessidade de aprimoramento das políticas públicas implantadas, para atender ao crescente anseio do cidadão por melhores serviços públicos nessas áreas.

CONCLUSÃO

Feitas essas observações, e tendo em vista que os aspectos destacados não comprometem a lisura das ações de governo consubstanciadas na prestação de contas em exame, voto pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de Minas Gerais, Antonio Augusto Junho Anastasia, relativas ao exercício financeiro de 2012, com as conclusões e recomendações apresentadas pelo Relator, Conselheiro Mauri Torres.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Senhora Presidente; Senhores Conselheiros; ilustre Subprocurador-Geral do Ministério Público de Contas, Dr. Daniel; Senhores Auditores; representantes do Poder Executivo Estadual, aos quais nós cumprimentamos a todos na pessoa da Contadora-Geral Maria da Conceição; prezados servidores; Senhoras e Senhores; e ilustre Secretário.



Em cumprimento aos ditames do inciso I do artigo 76 da Constituição do Estado de Minas Gerais e do artigo 40 da Lei Complementar 102, de 2008, pronuncio-me acerca das contas prestadas pelo Executivo Estadual, referentes ao exercício de 2012, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Antonio Augusto Junho Anastasia, Governador do Estado de Minas Gerais neste período analisado de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2012, consubstanciada nos autos do processo de n. 886.510.

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

Destaco também o trabalho desenvolvido pela CAMGE que, sob a direção da servidora Valquíria de Souza Pinheiro, Diretora de Controle Externo do Estado, e a coordenação da servidora Cássia Denise Morelli, distinguiram de forma inovadora e oportuna o acompanhamento da macrogestão governamental, daquele até então exercido, com foco somente nas contas governamentais para o fim de emissão do parecer prévio. Com o acompanhamento da macrogestão, na ótica de obtenção e utilização de novas ferramentas de controle, a coordenadoria técnica passa a desempenhar um papel de fundamental importância para as atividades de controle externo, posto que executa ações de fiscalização integradas com aquelas desenvolvidas na Diretoria Técnica, consoante as diretrizes de controle estabelecidas por esta Casa.

Como produto da macrogestão vislumbro, por exemplo, o acompanhamento do Programa “Caminhos de Minas”, relevante pelos efeitos positivos decorrentes de sua execução, que envolve vários órgãos do orçamento fiscal, componentes do PPAG, além de recursos de organismos internacionais de fomento em valores expressivos. O acompanhamento, como um dos instrumentos de fiscalização previstos regimentalmente, pode oferecer elementos para o desenvolvimento de outras ações de controle, exercidas de forma integrada no âmbito do Órgão Técnico. O resultado pode vir a impactar ou não as contas do governador; agregar valor ao parecer prévio para fins do julgamento da Assembléia Legislativa; ou seguir tramitação autônoma para fins de avaliação do desempenho do programa, coerente com as tendências internacionais de controle identificadas nas Entidades de Fiscalização Superior, dentre elas a de avaliação de desempenho e de divulgação para a sociedade dos resultados da fiscalização do próprio Tribunal.

Outras matérias como a avaliação de políticas públicas, repactuação da dívida pública, receita sustentável são indubitavelmente do contexto da macrogestão governamental, e não refletem necessariamente a decisão do governador, e sim do conjunto de atores que decidem politicamente em nome do Estado.

Esse novo paradigma de controle foi estabelecido a partir dos resultados dos trabalhos do Projeto Contas, desenvolvido e concluído em 2011, e efetivados nos atos normativos pertinentes, com destaque para a IN/13/2011. No âmbito desse Projeto os conceitos de contas de governo e contas de gestão foram realinhados, evidenciando a necessidade de reformulação do conteúdo do processo de prestação de contas do governo estadual e de sua avaliação,



fiscalização a ser exercida pelo Tribunal mediante o acompanhamento e a avaliação da macrogestão governamental.

Com a nova organização do relatório técnico, entendo que o grande desafio que ora se impõe ao Tribunal é no sentido de ampliar o controle dos atos da macrogestão governamental, gerando outros produtos da fiscalização que não somente o relatório elaborado sobre a Prestação de Contas anual apresentada pelo Governador do Estado.

Sabemos que o Chefe do Poder Executivo, ao assumir o cargo, o faz consciente do seu dever de respeitar a Constituição. Assim tudo está sob o seu controle, embora nem tudo possa ser a ele atribuído. Porém há situações em que a macrogestão dos recursos públicos são passíveis de verificação pelo órgão de controle, as quais, em que pese não serem atribuíveis diretamente ao governador, podem influenciar positiva ou negativamente as suas contas. É nesse contexto que percebo a nova dimensão dos trabalhos da CAMGE.

Nesse sentido, Senhora Presidente, Conselheiro Relator, Mauri Torres e Senhores Conselheiros, pretendo fazer um breve resumo da ação governamental “Caminhos de Minas” a sustentar uma ulterior proposta. Esta ação governamental, pertencente ao programa estruturador Minas Logística, da Rede de Infraestrutura, estabelecida no sistema de desenvolvimento integrado em rede previsto no PPAG, tem por objetivo aumentar a competitividade logística do Estado por meio da superação dos principais gargalos da infraestrutura. Como objetivos estratégicos no PMDI, visa reduzir tempo e custos de deslocamento de bens, pessoas e cargas com segurança; ampliar e diversificar a infraestrutura, proporcionando competitividade logística, maior dinamismo e integração das diversas regiões do estado; ampliar e modernizar a infraestrutura econômica e social, ou seja, promover o desenvolvimento social e diminuir as desigualdades socioeconômicas em todas as regiões do Estado.

Vislumbra-se assim, incrementar o desenvolvimento do Estado e promover melhor integração entre as diversas regiões com a pavimentação de ligações faltantes entre municípios que guardam relações comerciais e necessitam de intercâmbio permanente de produtos, serviços e pessoas, compondo-se o seu escopo de 236 trechos rodoviários, que perfazem a extensão de 7.743 km. Estes são em suma os seus propósitos; com certeza será um elemento indutor e modificador do desenvolvimento da economia mineira.

Para atender a essa projeção, o Estado utilizou e utilizará recursos próprios, de convênios, bem como poderá realizar novas operações de crédito.

Embora lançada em 2010, a ação teve realização de gastos significativos no exercício de 2012, o da Prestação de Contas em exame, com valores de créditos autorizados de R\$945.840.548,64 e realização final de R\$263.067.330,09.

De acordo com o demonstrativo integrante do Plano Plurianual de Ação Governamental (2012 – 2015), pag. 461, consta uma programação de investimentos nesta ação, em valor global de R\$4.668.364977,00, até 2016.

A relevância do programa e o volume significativo de recursos previstos para aplicação, bem como a participação de recursos decorrentes de operação de crédito, nos leva **recomendar** um acompanhamento da ação, como um mecanismo concomitante e preventivo de controle, sob os auspícios da Superintendência de Controle Externo, por meio das Diretorias que atuam na esfera estadual, trazendo a exame os seus resultados e intercorrências que imponham outras



medidas de competência deste Tribunal, destacando que, embora sejam investimentos que não estão adstritos ao exercício em exame, nele foram dados os primeiros passos com o início de algumas obras e elaboração de projetos, caracterizando-se pela sua envergadura como realização de médio prazo.

É a sugestão que deixo consignada.

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

Em ato contínuo, foram apresentados relatos detalhados de temas de destaque, em que figura o cenário da Previdência Social do Servidor Público, com as suas peculiaridades, além do contexto em que se inserem o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado, o Instituto de Previdência dos Servidores Militares e o Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais.

Por fim, antes de concluir o meu voto, mais uma vez quero fazer registrar minha congratulação ao Conselheiro Relator Mauri Torres pelo portentoso trabalho realizado sob a sua orientação, evidenciado pelos apontamentos de questões em que esta Corte de Contas deverá implementar sua investida em instrumentos e ações no sentido de modernizar e aperfeiçoar o controle externo em sintonia com os jurisdicionados e em resposta aos anseios dos cidadãos. A questão previdenciária é uma das prioridades.

Sra. Presidente, feitas essas considerações, encaminho-me para o final de minha manifestação e registro que o Estado cumpriu os limites de gastos com pessoal e observou os percentuais de aplicação de receita na manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecido no Termo de Ajuste de Gestão celebrado entre o Poder Executivo Estadual e esta Corte de Contas. Quanto aos gastos em ações e serviços públicos de saúde, entendo conforme demonstrado pelo Conselheiro Relator, por cumprido o percentual constitucional.

VOTO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS REFERENTES AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2012, com a recomendação por mim formulada e acompanhando integralmente as recomendações e determinações constantes da manifestação do Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Senhora Presidente, caríssimo Subprocurador-Geral, pares,

O Tribunal delibera nesta 4ª Sessão Extraordinária o processo de prestação das contas governamentais referentes ao exercício de 2012, sob a responsabilidade do Exmo. Governador do Estado Dr. Antonio Augusto Junho Anastasia, no segundo ano de gestão sob a égide das estratégias traçadas no PMDI, atualizado em 4/1/12, por meio da Lei 20.008, para o período 2011-2030, com novo modelo de Gestão Transversal, Estado Aberto e em Rede, cujo pilar é a Gestão para Cidadania.



Parabenizo o Conselheiro Relator Mauri Torres juntamente com toda sua equipe pelo consistente e preciso trabalho realizado tanto no acompanhamento da execução orçamentária quanto na elaboração do parecer que ora se apresenta, especialmente pela análise referente à sustentabilidade da indústria extrativa mineral, com destaque para a extração do nióbio – metal de alto valor comercial largamente utilizado na indústria siderúrgica.

As análises e propostas concretas apresentadas pelo Conselheiro Relator revelam-se estratégicas e necessárias, isto porque o Brasil possui atualmente 4,1 milhões de toneladas do mineral, equivalente a 95,35% da reserva lavrável mundial, sendo que Minas detém 75,08% da reserva brasileira.

Merece destaque, ainda, o estudo prospectivo da trajetória das economias nas regiões de planejamento do Estado, levando-se em conta o cenário macroeconômico e os dados da economia brasileira para o período 2013-2031. Sem dúvida, o exame pormenorizado representa importante referencial para o planejamento das políticas públicas.

A seguir, diante do competente trabalho conduzido pelo Relator das contas em exame, na proposta de parecer prévio que acaba de apresentar, à qual muito pouco poderia pretender acrescentar, faço breves apontamentos acerca de determinadas questões que me parecem relevantes.

Ao longo de 2012, o Governo mineiro se deparou com dificuldade nos cenários nacional e internacional, especialmente quanto ao baixo crescimento econômico: o PIB brasileiro cresceu apenas 0,9%, pior desempenho desde 2009, houve arrefecimento da atividade doméstica e fragilidade da economia global. Ainda assim, o Estado reagiu aos desafios, mantendo-se na posição de 2º maior exportador do país ao responder por 13,78% das vendas para o exterior, atrás apenas de São Paulo (24,47%), com crescimento da economia mineira em índice superior ao da nacional.

Avaliação das Políticas Públicas

A execução do ambicioso plano para o desenvolvimento de Minas Gerais – revisado para os próximos 20 anos (PMDI 2011-2030), consubstanciado na visão do Estado Aberto e em Rede, baseado na Gestão para Cidadania – vem sendo acompanhada de perto pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais desde 2010, ocasião em que foram avaliadas as políticas públicas mediante os indicadores de resultado apresentados pelo próprio Governo e as novas métricas de avaliação incorporadas por esta Casa.

No exercício de 2012, em todas as Redes, foram executadas despesas no total de R\$19,030 bilhões – valor aquém do inicialmente previsto, mesmo se considerada a suplementação de 31%.

Dando continuidade ao processo de acompanhamento, o relatório técnico das contas revela a necessidade de aperfeiçoamento de alguns programas e ações constantes do PPAG, quanto à transparência da gestão, ao atributo “indicadores de resultados”, à definição das metas das ações e, principalmente, quanto ao dimensionamento das metas físicas e financeiras.

Inicialmente, a meu ver, dois pontos são fundamentais: (1) a indispensável melhoria na implementação das políticas introduzidas por meio de participação cidadã, haja vista a execução de apenas 30 das 54 ações previstas para o ano de 2012; (2) o inevitável incremento



da participação dos programas estruturadores no total do orçamento, por caracterizarem eixo fundamental de atuação do Governo, sendo que tais programas, em 2012, representaram 10,45% do orçamento, um pouco além dos 8,84% registrados em 2011.

No que se refere às “sentenças judiciais” – ação integrante da Rede de Atendimento em Saúde, a exemplo de exercícios anteriores, houve acréscimo dos créditos inicialmente previstos em 186%, com gastos na ordem de R\$143,00 milhões. Senão vejamos: ao compararmos o total de gastos, *per capita*, com medicamentos, via sentença judicial (R\$2.861,67), com o valor, *per capita*, despendido com medicamentos de alto custo (R\$601,27), tem-se, ainda assim, que os primeiros superaram os segundos em inacreditáveis 375,94%.

Tal constatação requer a adoção de medidas pelo gestor responsável com vistas a melhorar planejamento e execução da aplicação de recursos no âmbito desta ação.

Das ações efetivadas na Rede de Desenvolvimento Econômico e Sustentável, ressaltamos a elevada quantidade de agrotóxicos em uso por área cultivada, variando de 5,75 a 9,72 kg/ha, muito acima da meta de referência, que é 1,5 kg de produto por hectare, conforme dados da Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM.

Faz-se necessário assegurar políticas mais eficazes e atualizadas para a promoção de um crescimento econômico sustentável, sem, contudo, comprometer a saúde tanto dos manipuladores quanto dos consumidores dos produtos cultivados.

Reafirmo, aqui, as recomendações prescritas pelo Tribunal ao Governo do Estado, quando da relatoria das contas de 2010, no sentido de envidar esforços para a alteração do § 1º do art. 8º da Lei 15.011/04, que estabelece a proposição, no Balanço Social, das medidas corretivas a serem incorporadas à Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, nos casos em que não tenham sido atingidas as metas estabelecidas nos Anexos Sociais, devendo a SEPLAG se posicionar de forma conclusiva, uma vez que não foram incluídas, em 2012, as referidas medidas corretivas do desempenho dos programas sociais.

Globalmente, apesar de avanços no planejamento, execução e no acompanhamento dos resultados da gestão, muitos desafios deverão ser superados, como a qualidade na prestação das informações, os indicadores adequados ao modelo de gestão estratégica adotado pelo Estado, além da necessária redução das desigualdades regionais.

Por último, **recomendo** o aperfeiçoamento do planejamento orçamentário de modo que se garanta correspondência o mais precisa possível entre meta física e meta financeira.

Rede de Atendimento em Saúde

As despesas executadas no atendimento à saúde, em seus diversos níveis, totalizaram R\$4,486 bilhões, sendo R\$3,745 bilhões no Orçamento Fiscal e R\$740,737 milhões (COPASA) no Orçamento de Investimento, com o objetivo de propiciar melhores condições de saúde e ampliação da expectativa de vida do cidadão mineiro, mediante quatro Programas Estruturadores e quinze Associados.

De acordo com apuração apresentada pelo Estado, a despesa executada em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS, no ano de 2012, totalizou R\$3,827 bilhões, estando aí incluídas as despesas empenhadas e não liquidadas no exercício de 2012, excluídos os valores cancelados



em 2012 de RPNP (2009-2011) e de Obrigações Liquidadas a Pagar – RPP (2006-2011), num montante de R\$41,060 milhões, apurando-se, diante da receita base vinculável de R\$31,538 bilhões, o índice de aplicação na ASPS de 12%.

Para fins de verificação do cumprimento do referido índice constitucional, a Unidade Técnica desta Casa, considerando o dado trazido pelo Estado – R\$3,827 bilhões de despesa executada –, assim procedeu:

- (a) incluiu os valores empenhados e inscritos em RPNP (2009-2010), montante de R\$4,280 milhões, uma vez que tais valores não foram considerados por esta Corte no cálculo das despesas com ASPS nos exercícios anteriormente citados;
- (b) excluiu o valor de R\$18,182 milhões relativo a despesas empenhadas e inscritas em RPNP (2011), cancelado em 2012, visto que foi incluído no cômputo dos recursos mínimos aplicados em 2011;
- (c) excluiu os valores de obrigações liquidadas a pagar (RPP), inscritos em 2006-2011 e cancelados em 2012, no montante de R\$18,598 milhões, por já terem sido considerados nos referidos exercícios;
- (d) incluiu no cômputo do índice o valor de R\$822,215 mil, liquidado em 2012, relativo ao saldo de RPNP inscrito em 2010, tendo em vista que tal valor integrou o montante das despesas realizadas com ações de saúde no exercício de 2012.

Quanto aos valores referentes aos restos a pagar não processados, relativos a 2012, alinho-me ao entendimento do Conselheiro Relator, no sentido de sua inclusão no total das despesas realizadas com ASPS, por constatar a suficiência financeira, após as inscrições dos RPNP, restando, porém, prejudicada a apuração do atendimento integral ao disposto na Lei Complementar n. 141/12 e na IN. TCEMG n. 05/12, no que se refere à existência de disponibilidade financeira vinculada exclusivamente à saúde.

Registre-se, ainda, que as despesas consideradas no cômputo do mínimo constitucional foram realizadas por meio das unidades FHEMIG, FUNED, HEMOMINAS, SES, UNIMONTES e SEDS e a movimentação dos recursos destinados às ações de saúde não foi efetivada por meio de fundo próprio, nos termos exigidos pelo art. 2º, parágrafo único, da Lei Complementar n. 141/12.

Quanto a este item, as justificativas apresentadas pelo gestor, quando da abertura de vista do processo, fundamentaram-se em questões de ordem operacional, as quais, somadas ao fato de 2012 ter sido o primeiro ano de vigência da Lei Complementar n. 141/12, editada em janeiro, dificultaram a implementação das medidas necessárias à regularização.

Faz-se necessária **recomendação** ao Poder Executivo para cumprimento, em sua integralidade, do que dispõe a Lei Complementar n. 141/12 e a IN. TCEMG n. 05/12.

Diante de tais considerações, acompanho o voto do Conselheiro Relator no sentido de que foi alcançado o percentual mínimo constitucional em ações e serviços públicos de saúde, exigido pelo inciso II do art. 77, ADCT da CR/88, a Constituição Cidadã, acrescentado pela Emenda Constitucional n. 29/00, a chamada Emenda da Saúde; uma vez que, computadas as despesas empenhadas e não liquidadas em 2012, o total de gastos perfaz o montante de R\$3,790 bilhões, o que representa **12,02%** do total da receita base.



Dívida Pública

Ao final do exercício de 2012, a Dívida Pública consolidada do Estado totalizou R\$83,757 bilhões, com crescimento nominal de 7,86%, em relação a 2011 (R\$77,655 bi). Deste total, R\$74,712 bilhões, ou seja, 89,20% referem-se aos contratos de operações de crédito.

O custo anual alcançou mais de R\$6,000 bilhões, sendo R\$3,825 bilhões com amortizações, R\$3,050 bilhões com encargos e R\$2,257 bilhões com juros.

Representam a maior parte da dívida estatal os contratos provenientes da dívida renegociada com a União (a famigerada Lei 9.496/97) e seus desdobramentos (resíduo) no total de R\$63,469 bilhões, seguidos do contrato com a CEMIG (Conta de resultados a compensar).

Merece destaque a reestruturação da dívida com a CEMIG, levada a efeito pelo Estado a partir dos apontamentos deste Tribunal quando da emissão do parecer prévio das contas de 2010.

Com efeito, com a substituição da dívida por novos contratos, o saldo, em 2011, de R\$5,580 bilhões, à taxa de juros reais de 8,18%, mais correção pelo IGP-DI, reduziu para R\$2,422 bi, em 2012, com juros reais de 4,62% a.a. e correção pela variação cambial.

A quitação integral está prevista para o ano em curso, contribuição significativa para a redução da despesa com os serviços da dívida.

Mais uma vez, contribuíram fortemente para o avanço do saldo da dívida contratual com a União (Lei 9.496/97) a insuficiência dos 13% da RLR para pagamento das amortizações; a pesada taxa de juros anual, fixada em 7,5%, além do indexador utilizado, o IGP-DI.

A mencionada lei exigiu, ainda, o cômputo de outras dívidas no limite da RLR, com prioridade de pagamento, ocasionando resíduo que se incorpora ao valor principal.

O Relator já destacou o papel desta Corte, da Assembleia de Minas e de outros órgãos, que culminou, conforme também o Revisor ressaltou, no envio do Projeto de Lei Complementar 238/13, em 4 de junho de 2013, que aguarda, agora, a deliberação na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara Federal para corrigir as imperfeições e assimetrias federativas ali existentes.

O que esperamos para breve é a correção pelo IPCA, que foi defendida nesta Casa, e a atualização dos juros. O Projeto que tramita no Congresso fala em 4%, e entendemos que os juros podem chegar até a 2%.

E o detalhe interessante, Senhora Presidente, Senhor Procurador, Senhores Conselheiros, é que os dados técnicos – mesmo em cenário mais negativo de juros de 4% e correção pelo IPCA – mostram que, nessa evolução, chegaremos a 2028 com uma dívida de apenas 8 bilhões de reais, ou seja, uma redução de 86% do que estava projetado ou, em termos nominais, uma economia para os mineiros de mais de 60 bilhões de reais. Nas condições previstas na Lei, será integralmente paga em 2028.

Se, evidentemente, a proposta que nos parece mais justa for acatada, de juros de 2% ao ano mais correção pelo IPCA, a extinção da dívida ocorrerá antes do prazo contratual.

O fato é que, em qualquer dos cenários apresentados, tornam-se necessárias medidas urgentes visando à revisão dos contratos. A manutenção das cláusulas em vigor, além de agravar a situação financeira atual, na medida em que compromete outras ações prioritárias do governo,



acaba por gerar dificuldades para a quitação integral da dívida e ameaça o sistema federativo do Brasil.

VOTO

Considerando as manifestações constantes dos autos, o parecer do Controle Interno, subscrito pelo Dr. Plínio Salgado, acompanho o Voto do Conselheiro Relator Mauri Torres no sentido da emissão de parecer prévio pela **APROVAÇÃO** das contas anuais do Governo do Estado de Minas Gerais, relativas ao exercício de 2012, sob a responsabilidade do Exmo. Governador Antonio Augusto Junho Anastasia, embasando-me no art. 45, I, da Lei Complementar Estadual n. 102/08, com as **determinações** e **recomendações** constantes deste voto, e daqueles propostos pelo Relator, pelo Revisor e pelo Conselheiro Wanderley Ávila.

É como voto, Excelência.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Senhora Conselheira Presidente,

Senhores Conselheiros titulares e substitutos,

Senhor Subprocurador-Geral do Ministério Público de Contas,

Senhora Representante do Executivo Estadual aqui presente,

Cumprimentos à parte, inteligentemente externados pelos colegas que me antecederam, em moção que incorporo, vislumbro que os autos em epígrafe têm origem nas contas prestadas pelo Governador do Estado de Minas Gerais, Professor Antonio Augusto Junho Anastasia, relativas ao exercício de 2012.

Aos 04 dias do mês corrente os autos foram a mim conclusos para emissão de parecer escrito, juntado às fls. 2.679/2.704.

Convocado para atuar nesta assentada na qualidade de Conselheiro Substituto, reitero o referido parecer, no qual se conclui pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, reproduzindo seus termos e convertendo-os em voto.

Contudo, com base na fundamentação prolatada pelo eminente relator, incorporo o índice de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde por ele apurado, acompanhando, assim, o seu voto, que não destoa do meu.

É como voto, Senhora Presidente.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Coloco à apreciação do Relator as recomendações propostas pelos Conselheiros Wanderley Ávila e Sebastião Helvecio.

As do Conselheiro Wanderley Ávila dizem respeito ao Programa Caminhos de Minas. As do Conselheiro Sebastião Helvecio, pelo que depreendi, referem-se a medidas corretivas dos



programas sociais e ao aperfeiçoamento do planejamento orçamentário, metas, restos a pagar da área da saúde e fundos próprios da saúde.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Exatamente.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Então, Conselheiro Relator, V. Exa. encampa ou não?

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Encampo as sugestões do Conselheiro Wanderley Ávila e do Conselheiro Sebastião Helvecio.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Conselheiro Revisor, alguma consideração?

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Também de acordo.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Conselheiro Wanderley Ávila, em relação às considerações do Conselheiro Sebastião Helvecio, como V. Exa. se manifesta?

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Da mesma forma, Conselheiro Sebastião Helvecio, com relação às recomendações do Conselheiro Wanderley Ávila, como se manifesta V. Exa.?



CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

De acordo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Também de acordo.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

FICAM APROVADAS, POR UNANIMIDADE, AS CONTAS DO GOVERNADOR REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2012, NOS TERMOS DO ART. 240, INCISO I, DA RESOLUÇÃO TC 12/2008.

Agora, consoante proposta do Relator, Conselheiro Mauri Torres, vou colher, em apartado, o voto de V.Exas. com relação ao processo nº 862943, que diz respeito ao Termo de Ajustamento de Gestão, apresentado no corpo do voto das Contas do Governador.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

De acordo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Também de acordo.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Também de acordo.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

APROVADO, POR UNANIMIDADE, O VOTO DO RELATOR, COM RELAÇÃO AO TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO.

Agradeço a honrosa presença da Contadora-Geral do Estado de Minas Gerais, Professora Maria da Conceição Barros de Rezende, também professora da nossa Escola de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA

Nada mais havendo a ser tratado nesta Sessão, declaro-a encerrada, agradecendo a todos pela presença.

(PRESENTE À SESSÃO O SUBPROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)