



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

PROCESSO N.: 1040601

NATUREZA: Balanço Geral do Estado

PROCEDÊNCIA: Governo do Estado de Minas Gerais

EXERCÍCIO: 2017

RESPONSÁVEL: Fernando Damata Pimentel

RELATOR: Conselheiro Sebastião Helvecio

REVISOR: Conselheiro Gilberto Diniz

Excelentíssimo Senhor Relator,

I – RELATÓRIO

Trata-se do Balanço Geral do Estado de Minas Gerais, exercício financeiro de 2017, encaminhado ao Tribunal de Contas em cumprimento às determinações da Constituição da República de 1988, por meio do OF/GAB/SCCG/SEF/Nº 089/2018 (fl. 1).

A Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado – CFAMGE procedeu ao exame do Balanço Geral do Estado, fls. 64 a 704, sob o enfoque contábil, financeiro, jurídico, orçamentário (inclusive planejamento) e patrimonial, concluindo, às fls. 640 a 645, pela necessidade de manifestação quanto a, *in verbis*:

1 Orçamento de Investimento: a empresa Copasa deixou de observar o disposto nos arts. 167, II, da Constituição da República, e 161, II, da Constituição Estadual/89, que vedam a realização de despesa ou assunção de obrigação direta que excedam os créditos orçamentários, e, ainda, no art. 42 da Lei Federal 4.320/64, que estabelece que os créditos suplementares e especiais ao Orçamento de Investimento das Empresas controladas pelo Estado serão autorizados por lei e abertos por decreto do Governador do Estado.

2 Educação: o Estado aplicou 22,47% em ações de manutenção e desenvolvimento de ensino, não atingindo o percentual constitucional de 25%.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

Em razão disso, esta unidade técnica entende ser necessária a apresentação de esclarecimentos e/ou justificativas, uma vez que o descumprimento desse índice pode ensejar o não recebimento das transferências voluntárias, conforme disposto no art. 25, § 1º, inciso IV, alínea b, da LRF, e, até mesmo, dar causa a intervenção da União, de acordo com o art. 34, inciso VII, alínea e da CR/88 e art. 28 da Lei 11.494/07.

O Estado deve demonstrar as despesas que compuseram o índice de MDE, na subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente, no montante de R\$ 833,478 mil, de forma a esclarecer sua compatibilidade com a LDBEN, uma vez que se referem a despesas da Fucam, que é entidade de assistência social. Deve demonstrar, ainda, a diferença apurada – R\$ 34.173,79 – entre o valor das inscrições em RPNP lançados no RREO, 6º bimestre, e o valor apurado por esta unidade técnica, por meio do Siafi.

O Estado também deve se manifestar sobre as ressalvas feitas pelo Consfundeb à prestação de contas do Fundeb de 2017, demonstrando o montante de pagamento, tanto das férias-prêmio quanto aos profissionais em afastamento preliminar, para que se possa concluir se, uma vez expurgados tais valores, o Estado atingiu o mínimo de 60%, conforme determina o inciso XII, art. 60, ADCT – CR/88, alterado pela EC 53/06.

Requer esclarecimento, ainda, a divergência citada pelo Conselho em relação ao Portal da Transparência e os valores efetivamente pagos aos profissionais da Educação, referentes ao 13º salário de 2017. E, por derradeiro, sobre o número de membros que apreciaram as contas de 2017, inferior ao determinado pelo Decreto 44.513/07.

3 Restos a Pagar: o Estado aumentou, de forma significativa, a partir de 2015, sua dívida flutuante, por meio dos Restos a Pagar, que passaram de R\$ 5,677 bilhões, em 2013, para R\$ 21,380 bilhões em 2017, sendo que os recursos advindos desse financiamento estão patrocinando, principalmente, os gastos correntes, mormente as despesas de pessoal, incluídas nos grupos pessoal e encargos sociais e outras despesas correntes. As funções Saúde e Educação, para as quais há determinação constitucional vinculante, tiveram inscrições em Restos a Pagar Não Processados – para os quais há apenas uma previsão orçamentária, sem necessariamente, a existência de uma obrigação e sem seu cumprimento pelo credor –, majoradas em 183,13% e 955,38%, respectivamente, em termos nominais, no período de 2013 a 2017. Torna-se necessário que o Estado se manifeste quanto às constatações trazidas a este relatório, mormente sobre a inscrição em RPNP ainda que com déficit apurado, demonstrando desequilíbrio nas contas públicas, em desacordo com o art. 1º e o art. 55, inciso III, alínea b, n. 3.

4 Planejamento: Não se identificou a execução orçamentária e a avaliação do Pacto pelo Cidadão relativo ao exercício de 2017, entendendo-se necessário que a avaliação também contemple a dimensão financeira do Pacto e os dados qualitativos sobre a efetividade dessas ações.

A participação de gastos com as ações demandadas pela CPP, bem inferior à dos dois anos anteriores, correspondente a 28,62% do realizado em 2016 e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

38,91% de 2015, e a manutenção da baixa eficácia na execução orçamentária do conjunto dessas ações, que representou apenas 44,28% do programado na LOA, apurando-se ausência ou baixa execução em 29 delas (54,72% do total). Manutenção da baixa consistência, transparência e eficácia na definição e execução das políticas públicas para o desenvolvimento dos municípios classificados nas cinquenta últimas posições no relatório do IMRS. Destaque para os aportes no Programa não finalístico Obrigações Especiais (702), com a maioria dos recursos; e em 10 municípios não classificados entre os 50 piores no IMRS, dos quais Ribeirão das Neves com a maior participação. De outra parte, a não inclusão de 11 municípios, classificados naquele extrato do IMRS, entre os contemplados pelas referidas políticas.

Manutenção da baixa eficácia na execução orçamentária dos programas sociais demonstrados no Balanço Social e a ausência de dados qualitativos dos resultados dessas políticas, que demonstrem a efetividade ou o impacto das mesmas na qualidade de vida dos mineiros.

5 LOA: a expressiva redução de cerca de 46,43% na participação do Eixo Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico, na execução orçamentária, R\$ 2,977 bilhões ante R\$ 5,557 bilhões em 2016. De outra parte, o aumento na participação dos Programas Especiais, de 69,93% para 72,99%, com execução orçamentária superior em 11,09% à realizada no ano anterior.

A manutenção da apropriação dos gastos com Pessoal e Encargos Sociais dos vários programas governamentais concentrada no Programa Especial Apoio à Administração Pública, código 701, a despeito da exigência contida na LRF, art. 50, § 3º e da necessidade de se imprimir maior transparência aos custos dos referenciados programas.

Histórico de redução nas ações classificadas como Projetos, ainda mais significativa no Orçamento de Investimento das Empresas – OI, e, inclusive, nas Ações de Acompanhamento Intensivo – ações estratégicas do Governo.

A manutenção do crescimento e da participação dos gastos com as Atividades–Meio do OF, que se elevou de 18,17% em 2013 (R\$ 15,253 bilhões) para 26,93% em 2016 (R\$ 26,912 bilhões) e 26,71% em 2017 (R\$ 28,400 bilhões). As despesas mais representativas nesse extrato são com Pessoal e Relacionadas, que perfizeram R\$ 26,235 bilhões, 92,38% do total, em 2017.

Nas Atividades–Fim do OF, a significativa redução nos gastos com Transferência para Financiamento do Transporte Escolar, de R\$ 310,880 milhões em 2016 para R\$ 10,873 milhões em 2017, e a inclusão dos gastos com Pensões do Militar, no valor de R\$ 1,354 bilhão, nessa classificação de despesas.

A baixa aderência na execução orçamentária das Atividades-Fim do OI, que extrapolaram em 369,11% a previsão da LOA, impactada especialmente pela execução da Ação 8004 – Distribuição de Dividendos, do Programa 182 – Aporte de Capital Cemig, UO Cemig, no valor de R\$ 583,986 milhões, em face de um crédito inicial de R\$ 1,000 mil e autorizado de R\$ 600,001 milhões.

Redução na participação orçamentária das ações de acompanhamento intensivo, no conjunto das ações governamentais, a despeito da sua condição



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

estratégica, e um Índice de Avaliação do Planejamento – IAP dessas ações de grau baixo, 25,42, menor que o das ações de acompanhamento geral, 48,70.

6 Dívida Fundada: o percentual apresentado da relação DCL/RCL, em 2017, de 186,35%, não ultrapassou o limite máximo de 200% definido na Resolução 40 do Senado Federal, mas ultrapassou o limite de alerta estabelecido no inciso III do § 1º do art. 59 da LRF, que é de 90% dos seus respectivos limites, ou seja, até 180%. Sendo assim, cientifica-se ao Governo Estadual que o percentual da relação Dívida Consolidada Líquida/Receita Corrente Líquida excedeu em 6,35% o limite de alerta no 3º quadrimestre de 2017, enquadrando-se, portanto, nas imposições do art. 31 da LRF. Pede-se ao Estado que se manifeste sobre as medidas adotadas para solucionar a questão.

O resultado primário apurado no final do exercício de 2017 foi muito além da meta estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da LDO/17, ou seja, o Estado apresentou um déficit 112,01% maior que déficit previsto como meta na LDO/17. Portanto, o Estado não cumpriu a meta estipulada em lei. É necessário que o Governo do Estado se manifeste quanto ao não cumprimento da meta estabelecida no Anexo de Metas Fiscais – LDO/17, referente ao resultado primário, pois a não promoção da limitação de empenhos e movimentação financeira, em desacordo com o art. 9º da LRF, demonstra fragilidade no planejamento, causando, assim, desequilíbrio nas contas públicas estaduais.

7 Pessoal: a Administração Pública Estadual procedeu à utilização dos recursos contabilizados a título de Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS, alocados ao Funfip, para pagamento das despesas com inativos e pensionistas, em desacordo com a Portaria 746, de 27/12/11, do MPS, que dispõe que tais recursos devem permanecer devidamente aplicados, por, no mínimo, 5 (cinco) anos, fato esse que não ocorreu, posto que os mesmos foram utilizados, no exercício de 2017, para pagamento de benefícios previdenciários. A imediata utilização desses valores compoem o fluxo financeiro do Funfip, em cada exercício, caracteriza-se como aporte realizado pelo Tesouro Estadual para cobertura de insuficiência financeira e não para cobertura do déficit atuarial.

No cálculo da Despesa Líquida com Pessoal do Poder Executivo foram deduzidos R\$ 9,534 bilhões referentes aos aportes para cobertura de déficit atuarial do RPPS (Fonte de Recursos 58), no campo das “Despesas Não Computadas” do Anexo I do Relatório de Gestão Fiscal, afetando, dessa forma, o percentual apurado em relação à RCL. Se fosse retirado aquele montante do cálculo da Despesa Líquida com Pessoal, o percentual apurado no RGF, de 49,99% em relação à RCL, subiria para 67,28%, ultrapassando o limite máximo de 49% em 18,28 p.p. Deve o Estado se manifestar sobre a dedução no cálculo da Despesa Líquida com Pessoal do Poder Executivo.

8 Dívida Ativa: a Lei 22.606/17 criou fundos estaduais de incentivo e de financiamento de investimento, dentre os quais se destaca o Fundo Especial de Créditos Inadimplidos e Dívida Ativa – Fecidat. Vinculado à



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

SEF, esse fundo detém, como ativo permanente, os créditos inadimplidos inscritos em dívida ativa ou não, de natureza tributária ou não, que não estejam com exigibilidade suspensa e nem tenham sido cedidos à MGI. No entanto, conforme pesquisa no Siafi, não se observou movimentação por meio desse fundo, durante o exercício de 2017, fazendo-se necessário que a SEF informe quais foram as ações tomadas para a implementação do Fecidat.

9 Programação Orçamentária e Financeira da Despesa e Controle Bimestral da Receita: o Estado deve manifestar-se sobre a não revisão dos limites previstos no Anexo I do Decreto 47.147/17, bem como sobre o não contingenciamento das despesas.

10 Receita: em face do resultado orçamentário apresentado e tendo em vista, mais uma vez, registro de déficit, esta unidade técnica voltou a solicitar ao Governo manifestação quanto às ações e/ou medidas que foram implementadas ou planejadas com vistas ao reequilíbrio da execução orçamentária de 2017, bem como esclarecimentos acerca do significativo aumento entre o déficit orçamentário executado em 2016 (R\$ 4,163 bilhões) e aquele previsto para 2017 (R\$ 8,065 bilhões), resultando em um déficit de R\$ 9,768 bilhões ao final de 2017. Não foram apresentados esclarecimentos acerca do significativo aumento no déficit orçamentário. Solicita-se manifestação específica sobre a matéria.

11 Orçamento Fiscal e Créditos Adicionais: A LOA do exercício de 2017 autorizou o Poder Executivo a abrir créditos suplementares ao seu orçamento até o limite de 40% (quarenta por cento) da despesa fixada no Orçamento Fiscal. Entende-se ser esse percentual alto, considerando-se que elevados percentuais desvirtuam a vontade legislativa, posto que a abertura do crédito se dá por ato exclusivo do chefe do Poder Executivo.

Deve o Governo do Estado manifestar-se sobre a suplementação aberta para o Poder Executivo, com excesso de arrecadação de Recursos Constitucionais da Saúde (LC 141/2012), no valor de R\$ 115.000.000,00.

12 Despesa: não obstante as reiteradas recomendações desta Casa e contrariamente à orientação do Manual dos Demonstrativos Fiscais da STN, válido para o exercício de 2017, as despesas relativas a mão de obra, constantes dos contratos de terceirização empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo Plano de Cargos e Salários do Quadro de Pessoal, elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização, continuam sendo classificadas no grupo de Natureza de Despesa 1 – Pessoal e Encargos, não tendo sido, ainda, alterada a contabilização desse tipo de gasto para o Grupo 3 – Outras Despesas Correntes.

Tendo em vista o desequilíbrio do Orçamento e os aumentos expressivos de dispêndios de alguns elementos do grupo Outras Despesas Correntes, o Estado deverá apresentar justificativa para as seguintes: Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS, Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, Contribuições, Auxílio-Transporte, Passagens e Despesas com Locomoção,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

Auxílio-Alimentação, Auxílio-Fardamento e Outros Benefícios Assistenciais do Servidor e do Militar.

13 ASPs: para efeito de apuração do percentual mínimo aplicado em ASPs, não foram computados os valores inscritos em RPNP, sendo consideradas, por esta unidade técnica, apenas as despesas liquidadas no exercício, as quais atingiram R\$ 3.641.519.027,62. Dessa forma, foi apurada uma aplicação mínima de 7,71% em ASPs, revelando que o Governo Estadual descumpriu o disposto no inciso II, art. 77, ADCT da CR/88, acrescentado pela EC 29/00.

14 Renúncia de Receitas: observa-se que a LDO 2017 apresentou o Anexo de Metas Fiscais com o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, exigido pela LRF em seu art. 4º, § 2º, V, porém, nos mesmos moldes utilizados nos exercícios anteriores, ou seja, sem a coluna onde devem ser inseridas as medidas a serem tomadas a fim de compensar a renúncia de receita prevista. Verifica-se, ainda, que a LDO 2018 também não fez constar do demonstrativo citado a coluna de compensação, apesar das recomendações do Relator das Contas de 2015 para que a Seplag e a SEF fizessem as adequações no Anexo de Metas Fiscais da LDO de 2018, conforme instrui o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN.

É importante o envio de demonstrativo contendo os valores e as respectivas fontes utilizadas para a aferição da perda líquida com a Lei Kandir em 2017, considerando-se a expressiva soma desses benefícios e seu percentual de variação em relação ao estimado.

De acordo com a Lei 13.572/17 que dispôs sobre o repasse de R\$ 1,9 bilhão, a título de compensação pelas perdas da Lei Kandir, referente ao ICMS, o coeficiente que cabe a Minas Gerais é de 13,39029%. Diante da necessidade de acompanhamento da receita proveniente do repasse acima definido, esta unidade técnica considera importante que a SEF ofereça informações tempestivas, sobre os registros contábeis efetuados quando do reconhecimento da receita e sua destinação.

15 Cfem: A maior parcela dos recursos arrecadados com a Cfem foi aplicada no pagamento de juros da dívida interna, os quais se entende enquadram-se na exceção prevista no § 1º, do artigo 8º, da Lei 7.990/89, atualizada pelas Leis n. 10.195/01 e 12.858/13. Quanto à parcela restante, não restou evidenciada a sua destinação em conformidade com o previsto no ordenamento jurídico: assistência prioritária aos municípios mineradores, direcionada à diversificação e ao desenvolvimento de sua economia e, assim, à independência econômica em relação à atividade minerária, bem como à proteção ambiental.

Também não se constatou o cumprimento dos parágrafos 1º e 3º do art. 253 da CE/89, pois não há ainda um específico Plano de Integração e Assistência aos Municípios Mineradores, cuja efetivação deve se dar por meio de associação que os congregue, assim como não foi criado o Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores.

Por fim, deverá ser encaminhada a esta Corte de Contas, pelo Governo, planilha contendo o controle de entrada de recursos, em 2017, demonstrando os registros mensais das transferências da União e das despesas realizadas com



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

os recursos minerais, Fonte 32 – Cfem, bem como os extratos da movimentação registrada nas contas de controle 11104020000 – Recursos Contas Arrecadoras Escritural e11104030200 - Recursos/Transferências Vinculadas.

À fl. 706, foi determinada a citação do Sr. Fernando Damata Pimentel, Governador do Estado, para apresentação de alegações e/ou documentos que julgasse pertinentes acerca dos fatos apontados pela Unidade Técnica.

Regularmente citado (fl. 709) e após ter-lhe sido deferida dilação do prazo fixado, foi apresentada a defesa de fls. 726 a 802.

Às fls. 804 a 867, foi acostado o reexame técnico.

Vieram os autos ao Ministério Público de Contas para a emissão de parecer, nos termos do §4º do art. 233 do Regimento Interno do TCEMG.

É o relatório, no essencial.

II - FUNDAMENTAÇÃO

À vista do trabalho de acompanhamento das contas de Governo e da Macrogestão do Estado de Minas Gerais, exercício de 2017, ratifica este *Parquet* os apontamentos constantes do relatório técnico inicial acostado às fls. 64 a 704.

Entretanto, revela-se pertinente tecer considerações acerca dos itens para os quais houve determinação de manifestação ao Governo do Estado, salientando-se que, para tanto, será observada a numeração constante da conclusão do exame técnico inicial (fls. 640 a 645).

Registre-se que não serão objeto de análise as questões que, na esteira do reexame técnico, restaram plenamente esclarecidas pela defesa.

Destarte, revela-se pertinente salientar os seguintes aspectos, pela ordem:

1 – ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO

Ao acompanhar a execução dos programas previstos no Orçamento de Investimento das empresas controladas do Governo do Estado, constatou a CFAMGE



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

que a execução do orçamento de investimento da COPASA/MG foi maior que os créditos autorizados em três projetos por ela desenvolvidos: (i) Projeto 6188 – Manutenção e Adequação da Infraestrutura Administrativa e Operacional, (ii) Projeto 6014 – Aporte de Capital em Subsidiárias, e (iii) Projeto 7020 – Amortização da Dívida Externa, fl. 200.

Após consulta para confirmação de sua execução orçamentária, a COPASA esclareceu que as divergências ocorreram principalmente em virtude da não concretização da abertura de crédito suplementar.

Ratificadas as informações, observou a Unidade Técnica *que a empresa Copasa deixou de observar o disposto nos arts. 167, II, da Constituição da República, e 161, II, da Constituição Estadual/89, que vedam a realização de despesa ou assunção de obrigação direta que excedam os créditos orçamentários, e, ainda, no art. 42 da Lei Federal 4.320/64, que estabelece que os créditos suplementares e especiais ao Orçamento de Investimento das Empresas controladas pelo Estado serão autorizados por lei e abertos por decreto do Governador do Estado* (fl. 201).

Em sede de defesa, o Estado não trouxe fato novo, tendo reiterado os esclarecimentos anteriores, fls. 779/780-v.

Analisando tais esclarecimentos, a CFAMGE concluiu que o Orçamento de Investimento é parte integrante do Orçamento do Estado, submetendo-se, portanto, aos ditames da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, à Constituição Estadual de 1989 e à CR/88, ratificando a irregularidade apontada.

Ora, o fato caracteriza ausência de planejamento da COPASA e grave afronta às normas constitucionais e infraconstitucionais que dispõem sobre a execução orçamentária.

Em razão disso, em conformidade com a Unidade Técnica, entende este Parquet que a COPASA descumpriu o inciso II do artigo 167 da CR/1988, que veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais c/c o inciso II do artigo 161 da Constituição do Estado de 1989 e o artigo 42 da Lei n. 4.320/64.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

2 – EDUCAÇÃO

2.1 - Apuração do Índice de Aplicação no Ensino

De acordo com o artigo 212 da CR/88, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aplicar, pelo menos, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino - MDE.

Nas contas prestadas pelo Governo do Estado de Minas Gerais, foi apresentado um percentual de 25,11% de aplicação de recursos na MDE.

Entretanto, a Unidade Técnica, em seu relatório inicial, apurou um percentual de aplicação de 22,47%, vale dizer, abaixo do índice fixado pela CR/88.

E isso, vez que considerou irregular o cômputo, para obtenção do referido índice, das despesas empenhadas e não liquidadas (restos a pagar não processados - RPNP) inscritos em 2017, sem demonstração de disponibilidade financeira.

Ademais, a Unidade Técnica considerou necessário que restassem esclarecidos pelo Estado o que se segue:

- a compatibilidade, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN (Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996), de despesas computadas no montante de R\$ 833,478 mil na subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente, vez que se referem a despesas da Fundação Caio Martins - Fucam, que é entidade de assistência social;

- a diferença apurada – R\$ 34.173,79 – entre o valor das inscrições em RPNP lançado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO, 6º bimestre, e o valor apurado pela Unidade Técnica, por meio do Siafi;

- as ressalvas feitas pelo Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb - CONSFUNDEB à prestação de contas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb de 2017, demonstrando o montante de pagamento, tanto das férias-prêmio,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

quanto aos profissionais em afastamento preliminar, para que se possa concluir se, uma vez expurgados tais valores, o Estado atingiu o mínimo de 60%, conforme determina o inciso XII do art. 60 do ADCT – CR/88, alterado pela Emenda Constitucional n. 53/06;

- a divergência citada pelo CONSFUNDEB em relação ao Portal da Transparência e os valores efetivamente pagos aos profissionais da Educação, referentes ao 13º salário de 2017; e,

- o número de membros do CONSFUNDEB que apreciaram as contas de 2017, inferior ao determinado pelo Decreto n. 44.513/07.

O Estado apresentou sua defesa, devendo-se tratar de tais pontos de forma mais detalhada, conforme abaixo:

2.1 - Cômputo irregular de RPNP sem disponibilidade financeira

No exame inicial, a Unidade Técnica identificou o cômputo, no índice de manutenção e desenvolvimento do ensino, do montante de R\$ 1,265 bilhão, a título de RPNP.

Considerou o procedimento irregular, tendo em vista a inexistência de disponibilidade de caixa no exercício de 2017 para acobertar as despesas inscritas em restos a pagar, tendo sido constatada insuficiência financeira de R\$ 16,499 bilhões, cumprindo transcrever excerto do relatório inicial (fls. 354/355):

Contudo, salienta-se que, neste exercício, não houve disponibilidade de caixa do Poder Executivo, conforme demonstrado no Anexo 5 do RGF do 3º quadrimestre de 2017, publicado no DOE de 30/1/18. As disponibilidades atingiram R\$ 2,227 bilhões, enquanto as obrigações somaram R\$ 12,795 bilhões, resultando numa insuficiência financeira de R\$ 10,568 bilhões. Apesar disso, foram inscritos R\$ 5,930 bilhões de RPNP, gerando uma insuficiência total, após as inscrições de RPNP, de R\$ 16,499 bilhões.

Além disso, frisou que, dos mencionados R\$ 1,265 bilhão, apenas R\$ 21,453 milhões referiam-se a recursos vinculados à educação, vez que oriundos do Fundeb. Assim, entendeu a Unidade Técnica que a diferença final de R\$ 1,244 bilhão deveria ser



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

expurgada da composição do cálculo, haja vista a ausência de indícios de que a fonte de recursos estaria vinculada ao ensino, bem como a falta de disponibilidade financeira.

Em sede de defesa, o Estado afirmou, em suma, que aplicou, na MDE, o montante de R\$ 12.296.458.878,34, o que representaria 26,05%¹ da receita líquida de impostos e transferências federais livres; que tal montante era composto de recursos executados nos diversos estágios da realização da despesa; que, independentemente do estágio da despesa, esses recursos estariam comprometidos com o financiamento educacional dos cidadãos mineiros; que, quanto à indisponibilidade de caixa para suportar a inscrição de despesas em restos a pagar, o empenhamento das despesas não invalidariam a sua participação no total aplicado; que a manutenção dos recursos empenhados em restos a pagar não processados para aplicação em educação no exercício de 2018 retrata a subsistência e a fidedignidade dos compromissos assumidos.

Analisando-se os autos, verifica-se que, apesar dos argumentos apresentados, a falha apontada no relatório inicial não foi suplantada, tendo o Estado aplicado efetivamente em MDE percentual inferior ao mínimo estabelecido constitucionalmente, conforme se passa a detalhar.

Primeiramente, verifica-se que a defesa indica percentual de gasto com MDE diverso do informado no RREO do 6º bimestre de 2017.

O novo percentual apresentado - 26,05% - encontra-se fora dos parâmetros ditados pela legislação específica, vez que, na esteira do reexame técnico (fls. 808/809), ao contrário dos 25,11% publicados pelo próprio Estado no Anexo 8 do RREO do 6º bimestre, neste foram computadas despesas que não podem ser consideradas para o cálculo do percentual mínimo de 25% ora tratado, quais sejam: receitas de aplicações financeiras dos recursos do Fundeb; cancelamentos de restos a pagar ocorridos em 2017; e restos a pagar reconhecidos pelo Estado sem disponibilidade financeira de recursos vinculados ao ensino.

¹ Percentual diverso do anteriormente informado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

Além disso, conforme acertadamente apontou a Unidade Técnica em sua análise inicial e no reexame, impossível computar, *in casu*, as despesas inscritas em RPNP, o que reduz, ainda mais, o percentual em exame.

De fato, na esteira do disposto no inciso II do §4º do artigo 5º da Instrução Normativa/TCEMG n. 13/2008, para efeito de cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados na MDE, tem-se que devem ser consideradas, *verbis*:

- I – as despesas empenhadas, liquidadas e pagas no exercício; e
- II - as despesas empenhadas, liquidadas ou não, inscritas em restos a pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício. (Grifou-se.)

Assim, constatada a indisponibilidade financeira no final do exercício de 2017 e diferentemente do que consta da defesa, não há como contabilizar, para composição do percentual com gasto com MDE, tais despesas inscritas em RPNP.

Ademais, descabe a alegação da defesa no sentido de que seria suficiente o empenhamento para que esses recursos ficassem compromissados com o financiamento educacional dos cidadãos mineiros, vez que, conforme constou do reexame técnico (fls. 808/809), *verbis*:

O empenho inicia a relação contratual entre o Estado e seus fornecedores e prestadores de serviço, é o primeiro passo; contudo, enquanto não houver implemento de condição, ou seja, enquanto o serviço não for prestado ou o bem não for entregue, não há qualquer obrigação do Estado de efetuar pagamentos, sendo este o caso, uma vez que os RPNP retratam as obrigações pendentes de liquidação, sendo apenas uma previsão no orçamento e, atente-se, orçamento deficitário, podendo portanto, a qualquer momento, serem sumariamente cancelados.

O Estado de Minas Gerais, apesar das exigências da LRF (art. 50, inciso I), não possui mecanismos que evidenciem a vinculação da destinação dos recursos disponíveis. No caso dos RPNP da Educação, só é possível a vinculação de parte deles, daqueles oriundos do Fundeb, o que não ocorre com os oriundos dos recursos ordinários. Salienta-se, no entanto, que este Tribunal vem aceitando, na composição do índice de MDE, o cômputo de todos os RPNP, independente de vinculação da destinação dos recursos, considerando apenas a disponibilidade de caixa, comportando as inscrições em Restos a Pagar, o que é plausível, uma vez que se trata aqui de recursos disponíveis. Contudo, salienta-se que, no exercício de 2017, não houve disponibilidade de caixa do Poder

² Parágrafo incluído pelo art. 2º da Instrução Normativa nº 05/2012.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

Executivo, conforme demonstrado no Anexo 5 do RGF do 3º quadrimestre de 2017, publicado no DOE de 30/1/18. As disponibilidades atingiram R\$ 2,227 bilhões, enquanto as obrigações somaram R\$ 12,795 bilhões, resultando numa insuficiência financeira de R\$ 10,568 bilhões. Apesar disso, foram inscritos R\$ 5,930 bilhões de RPNP (dos quais R\$ 1,265 bilhão foi computado em MDE), gerando uma insuficiência total, após as inscrições de RPNP, de R\$ 16,499 bilhões.

Ressalta-se que, de R\$ 1,265 bilhão de RPNP inscrito e que compõe os gastos com MDE, o montante de R\$ 21,453 milhões está vinculado ao Fundeb, podendo ser considerado na apuração do índice constitucional. Logo, o valor a ser expurgado dos gastos com Educação é a diferença entre ambos, ou seja, R\$ 1,244 bilhão.

Não bastasse, verifica-se que o Estado, ao proceder à inscrição em restos a pagar de despesas empenhadas e não liquidadas com valores tão acima do saldo da disponibilidade de caixa, deixa de observar regras basilares da Lei Complementar n. 101/2000³, contribuindo, sobremaneira, para o desequilíbrio das contas públicas.

Tanto é assim, que o Órgão Técnico (fls. 810/811), ao analisar a movimentação até junho de 2018 dos RPNP da educação inscritos em 2017, verificou o que se segue:

Vê-se que, relativamente ao valor inscrito em 2017 – R\$ 1,265 bilhão, apenas 17,12% foram liquidados – R\$ 216,692 milhões. Destes, 25,99% foram pagos – R\$ 56,314 milhões, restando 78,87% de saldo – R\$ 998,183 milhões. Confrontando-se o valor pago com o inscrito, verifica-se o pagamento de apenas 4,45% do valor inscrito – R\$ 56,314 milhões, mesma representatividade dos valores cancelados – R\$ 50,700 milhões, que representam 4,01% das inscrições.

Diante dessas análises, vê-se que as alegações do Poder Executivo de que vem envidando esforços, em 2018, para a quitação dos restos a pagar inscritos em 2017, relativos à MDE, não devem ser acolhidas, vez que os fatos se contrapõem aos argumentos.

Quanto à impossibilidade de contabilizar, no índice em apreço, as despesas inscritas em RPNP sem disponibilidade financeira, cumpre trazer a lume trecho da decisão emanada por esse TCEMG, na Sessão do Tribunal Pleno do dia 20 de abril de 2016, nos autos da Consulta n. 932736 que, não obstante tratar de aplicações ligadas à saúde, conta com raciocínio que também deve ser utilizado para a MDE:

³ Tais como aquelas constantes do art. 1º, §1º e do art. 55, inciso III, alínea b, n.3.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

Feitas essas considerações, concluo que deverão ser aceitas no cômputo do percentual mínimo de gastos com as Ações e Serviços Públicos de Saúde as seguintes despesas:

- 1) despesas empenhadas, liquidadas e pagas no exercício;
- 2) despesas empenhadas, liquidadas ou não, e inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades financeiras ao final do exercício;
- 3) Restos a Pagar Processados pagos no exercício, cujo valor das respectivas despesas não compuseram o percentual de gastos em ASPS, no exercício em que foram empenhadas e liquidadas, por falta de disponibilidade financeira, e;
- 4) Restos a Pagar Não Processados liquidados e pagos no exercício, cujo valor das respectivas despesas não compuseram o percentual de gastos em ASPS, no exercício em que foram empenhadas, por falta de disponibilidade financeira. (Grifou-se)

Neste particular, deve-se também lembrar a jurisprudência consolidada nas Câmaras desse Tribunal de Contas que, em diversas análises de contas de prefeituras municipais, posicionaram-se pela exclusão dos valores relativos a restos a pagar não processados do cálculo dos gastos com educação e saúde, em razão da ausência de disponibilidade de caixa do município.

Aliás, em tais casos, realizada a mencionada exclusão e verificando-se o descumprimento do índice constitucional, foram emitidos, pelas Câmaras dessa Corte, pareceres pela rejeição das contas, conforme destacado pelo Conselheiro Cláudio Terrão, no voto proferido na sessão de apreciação do Balanço Geral do Estado n. 977590, relativo ao exercício de 2015:

Assim, após a exclusão desses montantes e, caso o percentual de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino ou com ações e serviços públicos de saúde permaneça aquém do definido pela Constituição Federal, os órgãos fracionários desta Corte de Contas têm concluído que este motivo é suficiente para emissão de parecer prévio pela rejeição das contas dos chefes do Executivo municipal.

A título de exemplo, confirmam-se as decisões proferidas nos seguintes processos:

PROCESSO	RELATOR	DATA DA SESSÃO
709407	Sebastião Helvécio	18/11/14
886864	Wanderley Ávila	08/04/14
887066	Mauri Torres	27/02/14
886399	José Alves Viana	08/10/14
887177	Cláudio Terrão	27/02/14
749986	Adriene Andrade	13/11/12



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

913128	Gilberto Diniz	26/02/15
--------	----------------	----------

Na contramão dessas decisões, o Pleno do TCEMG, na apreciação do Balanço Geral do Estado, exercícios de 2015 e 2016, autos n. 977590 e n. 1007713, respectivamente, deliberou pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, aceitando computar, em caráter excepcional, os RPNP sem disponibilidade financeira para efeito de alcance do índice mínimo de 25%, com fundamento na grave crise financeira que assola o Estado.

Nessas decisões, foi permitido ao Estado, grosso modo, executar parcela dos orçamentos relativos aos gastos com MDE do exercício de 2015, no percentual de 2,1%, nos exercícios de 2016, 2017 e 2018. O mesmo procedimento foi realizado no tocante às contas de 2016, cujo percentual postergado foi de 2,23%, a ser executado nos exercícios de 2017 e 2018.

Essas concessões acabaram por agravar o descontrole financeiro do Estado que, além de ter que se desincumbir de cumprir a Lei Orçamentária relativa ao exercício de 2017, precisou executar em paralelo o saldo dos restos a pagar sem disponibilidade inscritos em exercícios anteriores, situação que o levou a encerrar o exercício em exame com dívida flutuante de R\$21,380 bilhões (fl. 276).

Destarte, quanto ao exercício de 2017, deve ser expurgado da composição do índice do ensino, em razão da ausência de disponibilidade de caixa ao final do exercício, o valor de R\$1,244 bilhão, relativo aos RPNP inscritos 2017 (já decotado o montante de R\$21,453 milhões, vinculado ao Fundeb).

Assim, e na esteira do que constou dos relatórios técnicos, este Ministério Público de Contas entende que o Estado de Minas Gerais aplicou percentual de 22,47% na MDE, conforme a seguir detalhado:

ÍNDICE DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – ARTIGO 212, CF/88	
Receita total de impostos e transferências	R\$ 47.208.211.179,15



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

Valor mínimo a ser aplicado com MDE (25% da receita)	R\$ 11.802.052.794,79
Gastos efetivamente realizados com MDE	R\$ 10.608.245.984,48
Percentual apurado de aplicação em MDE	22,47%

Desse modo, diante do percentual de 22,47% verificado após tais deduções, da relevância dos valores envolvidos, bem como das regras e jurisprudência relacionadas à contabilização dos RPNP, da necessidade de não dar guarida ao aumento do passivo financeiro e do desequilíbrio das contas públicas, tem-se por irregular o item analisado.

2.3 - Despesas de caráter assistencial – subfunções Assistência Comunitária, Difusão Cultural e Lazer

Além do acima tratado, a Unidade Técnica, em sua análise inicial, desconsiderou a contabilização, para alcance do índice da MDE, do total de R\$ 167.957,27, relativo a recursos aplicados nas subfunções Assistência Comunitária (R\$ 60.388,25), Difusão Cultural (R\$ 59.947,52) e Lazer (R\$ 47.621,50), por não se referirem à natureza das despesas permitidas no artigo 70 da LDBEN.

Ademais, solicitou que o Estado esclarecesse o cabimento do cômputo, para o mesmo fim, dos recursos aplicados na subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente (R\$ 833,478 mil), bem como a diferença apurada entre relatórios (R\$ 34.173,79).

Em sede de defesa, o Governo não contestou o decote realizado pela Unidade Técnica no total de R\$ 167.957,27, mas trouxe esclarecimentos quanto à subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente (R\$ 833,478 mil), alegando, em suma, que tanto as despesas relativas à Fundação Helena Antipoff e à Fucam, bem como a diferença apurada no relatório inicial, referem-se a gastos com educação, tendo detalhado a finalidade das ações desenvolvidas em cada uma das mencionadas Fundações, bem como o programa no qual se aplicou a aludida diferença verificada.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

Em sede de reexame, a Unidade Técnica, acertadamente, manteve seu entendimento, acatando os esclarecimentos prestados quanto às despesas relativas à subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente (R\$ 833,478 mil).

Na esteira das análises realizadas pela CFAMGE, entende este *Parquet* que não há como contabilizar como MDE o total de R\$ 167.957,27, tendo em vista o preceituado nos artigos 70 e 71 da LDBEN, ficando ratificado o entendimento técnico também quanto a este ponto.

2.4 - Ressalvas feitas pelo CONSFUNDEB

Ainda no que tange a gastos com educação, a Unidade Técnica registrou que foram feitas ressalvas pelo CONSFUNDEB, apontando que o Estado deveria (I) demonstrar o montante pago a título de férias-prêmio e afastamento preliminar, para constatação do cumprimento do mínimo de 60%, conforme determina o inciso XII, art. 60, ADCT – CR/88, alterado pela EC 53/06; bem como (II) esclarecer divergência em relação ao Portal da Transparência e os valores efetivamente pagos aos profissionais da Educação, referentes ao 13º salário de 2017.

Em sede de defesa, o Estado apresentou os valores despendidos a título de férias-prêmio (R\$ 562.919,98) e afastamento preliminar (R\$ 649.590.886,16); aduziu que mesmo excluindo tais valores da contabilização total de gastos com o FUNDEB, o limite mínimo de 60% exigido nas normas teria sido cumprido; bem como alegou que a divergência supramencionada ocorreu devido ao fato de o 13º salário de 2017 ter sido pago, de forma parcelada, em 2018.

A CFAMGE, com os dados apresentados na defesa, realizou as deduções necessárias para constatação do mínimo previsto nas normas aplicáveis à espécie, vale dizer, excluiu, da apuração de gastos com profissionais da educação básica, os montantes relativos a férias-prêmio (R\$ 562.919,98) e a afastamento preliminar (R\$ 649.590.886,16), tendo concluído, *verbis*:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

Diante do exposto, esta unidade técnica entende que o percentual dos recursos do Fundeb gastos com os profissionais do magistério foi 73,42%, e não 82,66%, conforme publicado no RREO do 6º bimestre pelo Estado. Ainda assim, encontra-se acima do percentual mínimo de 60% exigido pelo inciso XII, art. 60, ADCT – CR/88, alterado pela EC 53/06.

Já quanto à divergência verificada em relação ao Portal da Transparência, a CFAMGE acatou os esclarecimentos apresentados pelo Estado.

Tendo em vista os argumentos e dados trazidos pelo defendente, bem como o fato de que, mesmo com a dedução de valores, fica constada a observância do limite mínimo de 60% do FUNDEB para gasto com profissionais da educação básica, ratifica este Ministério Público as conclusões alcançadas pela Unidade Técnica também neste particular.

2.5 - CONSFUNDEB

Por derradeiro, foi levantado, pela Unidade Técnica, que o número de membros do CONSFUNDEB que apreciou as contas de 2017 seria inferior ao determinado pelo Decreto n. 44.513/07.

O Governo defendeu-se, salientando que as contas teriam sido aprovadas pela maioria dos representantes do CONSFUNDEB e que, no Decreto nº 44.513/07, não haveria previsão de quórum mínimo.

Em sede de reexame, a CFAMGE destaca o que se segue:

Esta unidade técnica concorda que não há, expressamente, na norma legal - Decreto 44.513 de 2007 - quórum mínimo para apreciação das contas, contudo, entende que, se o dispositivo legal estipula número de membros para compor o conselho – onze titulares e onze suplentes –, são esses membros que devem apreciar as contas do Fundeb, inclusive para salvaguardar a representatividade de todos os atores envolvidos. A norma prevê, ainda, que, no caso de ausência de membro titular, o suplente o substituirá, demonstrando, dessa forma, a relevância da representatividade. E, ainda, em seu § 2º do art. 3º é determinado que o Poder Executivo deverá designar os conselheiros indicados para cumprirem mandato de dois anos e, ainda, garantir infraestrutura e condições materiais adequadas à execução dos objetivos do Fundeb, inclusive para fornecimento, ao Ministério da Educação e Cultura, de dados relativos à criação e composição do Consfundeb - art. 9º.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

Diante do exposto, constata esta unidade técnica que a resposta não foi satisfatória, não tendo sido dadas justificativas para a ausência de membros do Consfundeb. Entende-se que deva ser feita recomendação ao Excelentíssimo Senhor Governador para que envide esforços que possibilitem o funcionamento pleno do Consfundeb.

Apesar de ser fato a ausência de especificação de quórum na norma que cria o Conselho (Decreto n. 44.513/07), este Parquet entende salutar, conforme conclusão alcançada pela Unidade Técnica, a emissão de recomendação no sentido de que se realize esforço que permita o pleno funcionamento do CONFUNDEB, vez que, para efetividade do necessário controle, relevante a participação de representantes de todos os atores envolvidos.

3 – RESTOS A PAGAR

3.1 - Introdução

A definição de Restos a Pagar é dada pelo artigo 36⁴ da Lei n. 4.320/64, que estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal.

Extrai-se de sua acepção que, para fins de encerramento do exercício financeiro, a despesa empenhada pertence ao exercício em que ocorreu, onerando o orçamento desse mesmo exercício.

Em tese, essas despesas, uma vez legalmente empenhadas, não pagas e não canceladas até 31 de dezembro do respectivo exercício financeiro, devem ser financiadas à conta de recursos arrecadados durante o próprio exercício em que se verificou a efetivação do empenho.

Entretanto, não se verifica correspondência desse preceito básico na Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 - LRF, vez que dispositivos do projeto da

⁴ Lei n. 4.320/64: Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

mencionada Lei que consignavam a exigência de que, no encerramento do exercício financeiro, o montante dos restos a pagar ficaria limitado ao saldo da disponibilidade financeira do respectivo Poder, restaram alterados pelo Legislativo ou vetados pela Presidência (a exemplo do art. 41).

Como abordado por JOSÉ DE RIBAMAR CALDAS FURTADO⁵:

Desse modo a Seção VI (Dos Restos a Pagar) do Capítulo VII (Da dívida e do endividamento) da LRF ficou apenas com o art. 42, já que o artigo 41, que disciplinava a inscrição em Restos a Pagar, foi vetado.

Entretanto, a Lei nº 10.028/00 foi aprovada, e o congresso Nacional não retirou as restrições referentes à inscrição em Restos a Pagar em valor superior ao permitido em lei, presentes no projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo. Desse modo, o Código Penal passou a contar com o art. 359-B, que proíbe que se ordene ou autorize a Inscrição em Restos a pagar de despesa que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda limite estabelecido em lei, e com o art. 359-F, que pune o fato de se deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de Restos a Pagar inscrito em valor superior ao permitido em Lei. (Grifou-se.)

Assim, tem-se que, não obstante a ausência dos mencionados dispositivos, a principal finalidade da LRF resta incólume, qual seja, dispor de regras que propiciem o equilíbrio das contas públicas.

Nesse sentido, extrai-se do referido normativo a existência de ferramentas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, que possibilitam prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio nas contas públicas.

Aliás, no que toca ao equilíbrio das contas, cumpre trazer a lume novamente os ensinamentos de FURTADO⁶, *verbis*:

A Constituição de 1988 não faz menção expressa ao princípio do equilíbrio orçamentário. O Texto Constitucional em vigor optou por proibir o déficit no orçamento corrente, ou seja, a diferença negativa entre receitas correntes e despesas correntes, ao estabelecer no artigo 167, III, que é vedada a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com

⁵ FURTADO, J. R. Caldas. *Elementos de direito financeiro*. 4.ed.rev.ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 479

⁶ *Ibidem*. p. 102



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Isso quer dizer que, em regra geral, não se podem custear os serviços públicos mediante empréstimos obtidos, ou, ainda, que operações de crédito somente podem ser pactuadas para financiar investimentos.

3.2- Crescimento dos Restos a Pagar, Desequilíbrio das Contas Públicas, reflexos no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Relatório de Gestão Fiscal - RGF

Ao proceder à evolução histórica dos registros de Inscrições em Restos a Pagar do Estado (fl. 265), verificou a Unidade Técnica que:

Desde o exercício de 2013, o Estado vem apresentando déficit, que foi de R\$ 948,083 milhões naquele exercício, valor que indica despesas superiores às receitas em 1,34%. Em 2014, o déficit foi de R\$ 2,165 bilhões, tendo as despesas superado as receitas em 2,95%; em 2015, o déficit foi de R\$ 8,964 bilhões, tendo as despesas crescido 12,72%, em relação a 2014, e sido maiores em 11,77%, comparativamente às receitas; em 2016, o déficit diminuiu, atingindo R\$ 4,163 bilhões, sendo as despesas superiores às receitas em 4,96%; comparativamente a 2015. No exercício sob exame, o déficit voltou a crescer, 134,61%, as despesas aumentaram 11,64%, superando as receitas em 11,02%, e a receita cresceu 5,55%. (Grifou-se.)

Nesse sentido, verifica-se que, na contramão da concepção da LRF, o Estado vem inscrevendo compromissos em restos a pagar para os quais não há a respectiva disponibilidade financeira, cumprindo transcrever apontamento constante do exame inicial, fl. 261:

Em 31/12/17, o Balancete Consolidado do Estado de Minas Gerais evidencia uma dívida de Restos a Pagar no total de R\$ 21,380 bilhões, representando 87,07% do Passivo Circulante, sendo R\$ 13,197 bilhões referentes aos processados e R\$ 8,183 bilhões, aos não processados.

Demonstra-se a relação entre os Restos a Pagar e o Passivo Circulante, no período de 2013 a 2017, tendo os Restos a Pagar respondido por 87,96% em 2013 e 87,07% em 2017. O restante das obrigações refere-se a depósitos de diversas origens, consignações, etc.

Verifica-se que as obrigações de curto prazo (Passivo Circulante) cresceram, substancialmente, em 2015, 107,82%, comparativamente a 2014; 34,75% em 2016, em relação a 2015; e 52,46% em 2017, em relação a 2016, acumulando uma alta de 280,47% de 2013 a 2017, tendo, por conseguinte, crescido



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

significativamente o saldo dos Restos a Pagar, que apresentaram variação positiva de 276,60% no mesmo período, em termos nominais.

No referido relatório, foi identificado pela Unidade Técnica o descumprimento do disposto no §1º do artigo 1º da LRF, conquanto, apesar de já apresentar insuficiência financeira no exercício de 2017, no montante de R\$ 10,568 bilhões, o Poder Executivo ainda inscreveu R\$ 5,930 bilhões em RPNP, resultando numa insuficiência financeira de R\$ 16,499 bilhões.

Segundo a Unidade Técnica (fls. 275/276):

O equilíbrio entre receitas e despesas públicas se estabelece como pilar da gestão fiscal responsável. O planejamento é ferramenta imprescindível à boa gestão e consiste em definir os objetivos que devem ser alcançados e prever, permanente e sistematicamente, os acontecimentos que poderão interferir no seu cumprimento, notadamente no que se refere ao equilíbrio das contas públicas.

A insuficiência financeira de R\$ 16,499 bilhões indica o descumprimento dos dispositivos da LRF, especificamente quanto ao § 1º do art. 1º, que dispõe:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Salta aos olhos o expressivo aumento do registro de restos a pagar em relação aos exercícios anteriores, em especial, ao exercício de 2016 (fl. 264).

Para CALDAS FURTADO⁷ a inscrição de restos a pagar sem disponibilidade financeira acaba por produzir verdadeiro orçamento paralelo, que a LRF buscou combater, cumprindo transcrever:

É importante compreender que os pagamentos de *Restos a Pagar* possuem natureza diversa daqueles feitos à conta de *Despesas de Exercícios Anteriores*: no caso dos *Restos a Pagar*, tem-se obrigações geradas em exercícios anteriores pagas no presente exercício com receitas que devem ter sido arrecadadas em exercícios anteriores; na hipótese de pagamento à conta de *Despesas de Exercícios*

⁷ Ibidem. p. 230/231.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

Anteriores, tem-se obrigações geradas em exercícios anteriores pagas com receitas arrecadadas no exercício em curso.

Vistos esses procedimentos desse modo, pode-se afirmar que as *Despesas de Exercícios Anteriores* oneram o orçamento vigente, enquanto os *Restos a Pagar* não. Em outras palavras, o pagamento de *Restos a Pagar* é uma operação extraorçamentária porque se refere a pagamentos de valores empenhados no orçamento anterior, enquanto o pagamento de *Despesas de Exercícios Anteriores* é uma operação orçamentária porque envolve empenhos emitidos contra dotação do orçamento em curso.

O problema se potencializa quando são inscritos empenhos em *Restos a Pagar* sem a correspondente contrapartida de disponibilidade de caixa. Esse fato obriga o ente público a pagar despesas geradas em anos anteriores com recursos arrecadados no exercício corrente, ficando, nessa medida, descobertas de recursos as despesas fixadas para o ano em curso. Essa prática, agora condenada pela Lei Complementar nº 101/00 (LRF), revela que o ente público está gastando mais que arrecadando, o que gera desequilíbrios financeiros e orçamentários. Esses déficits, acumulados ano após ano, acabam por produzir verdadeiro orçamento paralelo via inscrição em *Restos a Pagar*; foi essa prática tão nociva ao sistema orçamentário que a Lei Complementar nº 101/00 (LRF) pretendeu combater. (Grifou-se.)

Lado outro, causa espécie a informação constante do exame inicial (fl. 267) segundo a qual a conta Obrigações a Liquidar de Exercícios Anteriores – OLP, que retrata os Restos a Pagar não Processados de Exercícios Anteriores, não evidencia a natureza e o tipo de credor, em desacordo com o disposto no inciso V do art. 50⁸ da LRF.

Além disso, restou identificado pela Unidade Técnica o descumprimento do art. 55, inciso III, alínea b, n. 3, que determina a inscrição em Restos a Pagar até o limite do saldo da disponibilidade de caixa, o que, no presente caso, não ocorreu.

Em sede de defesa, o Estado alegou, em síntese, o impacto de despesas obrigatórias nas contas públicas e o contexto de desaceleração da economia como o principal fator para não contingenciamento de gastos, fls. 748/749.

⁸ LRF:

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

(...)

V - as operações de crédito, as inscrições em Restos a Pagar e as demais formas de financiamento ou assunção de compromissos junto a terceiros, deverão ser escrituradas de modo a evidenciar o montante e a variação da dívida pública no período, detalhando, pelo menos, a natureza e o tipo de credor;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

A Unidade Técnica manteve o seu posicionamento, aduzindo que (fls. 820/821):

As alegações contidas nos autos não refutam os fatos ocorridos, trazem justificativas no contexto da desaceleração da economia e da trajetória de crescimento de despesas, o que é real. Contudo, cabe ao Poder Executivo o contingenciamento de despesas, previsto no art. 9º da LRF, que é instrumento básico da prevenção do equilíbrio orçamentário, necessário para o estabelecimento de gestão orçamentária responsável.

De acordo com as análises do relatório técnico, item 5.10, fls. 271/272, as maiores inscrições em Restos a Pagar se deram, quanto aos não processados, nas funções Saúde e Educação e, quanto aos processados, na folha de pagamento e na função Saúde.

Ressalte-se que as despesas com Educação e Saúde, apesar das alegações sobre desaceleração da economia e queda de arrecadação, guardam relação direta com as receitas de impostos e transferências. Então, nominalmente, os valores podem crescer ou decrescer, pois constituem-se em percentuais da arrecadação, 25% e 12%, respectivamente.

A LRF, em seus arts. 15 a 42, estabelece regras gerais para autorização de despesas. Quanto às despesas de pessoal, que representam o maior percentual de inscrição em RPP, preconiza várias formas de contingenciamento, inclusive determina, em seu art. 21, que é nulo de pleno direito ato que provoque aumento da despesa com pessoal sem a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e sem demonstração da origem dos recursos para seu custeio, dentre outras. Os arts. 71 e 72 impõem limitações às despesas com pessoal e serviços de terceiros.

Esta unidade técnica entende, portanto, que cabe ao gestor a tomada de decisão. A LRF concedeu ao Poder Executivo base legal para exercitar o contingenciamento de despesas com vistas ao cumprimento de metas fiscais, exigindo, por outro lado, maior transparência e clareza na definição dos critérios e dos montantes a serem contingenciados, que devem ser submetidos a rígida disciplina. A luz sobre as ações do gestor contribui para um entendimento correto e o reconhecimento do trabalho realizado, possibilitando a percepção da real situação do Estado. Reconhece-se não ser um caminho fácil, mas possível e esperado.

Pois bem. Como salientado pela Unidade Técnica, *as despesas com Educação e Saúde, apesar das alegações sobre desaceleração da economia e queda de arrecadação, guardam relação direta com as receitas de impostos e transferências. Então, nominalmente, os valores podem crescer ou decrescer, pois constituem-se em percentuais da arrecadação, 25% e 12%, respectivamente.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

Percebe-se que o Administrador não adotou as medidas necessárias, vez que, mesmo diante dos mecanismos existentes para exercitar o contingenciamento de despesas com o objetivo de cumprir as metas fiscais, e ainda, da política fiscal, que se aplicada, poderia redundar em aumento de receita, preferiu, na contramão do que se esperava, não diminuir gastos e praticar política fiscal voltada à renúncia de receitas, que será abordada em item específico.

Fato é que a inscrição de restos a pagar sem disponibilidade de caixa é nitidamente incompatível com as disposições da LRF, não tendo sido apresentadas pelo Governo justificativas plausíveis para o crescimento da dívida pública, por meio de Restos a Pagar, sejam eles processados ou não.

Nesse sentido, sob qualquer ângulo que se olhe, as razões apresentadas não justificam os apontamentos para os quais foi oportunizada a defesa.

Ratifica este Ministério Público de Contas, portanto, as conclusões alcançadas pela Unidade Técnica.

Dessa forma, entende-se que o Estado descumpriu comandos da LRF, notadamente o §1º do artigo 1º, artigo 9º e o artigo 55, inciso III, alínea “b”, devendo, assim, ser expedida por esse TCEMG determinação ao Governo no sentido de que apure responsabilidades, sob pena sofrer as sanções legais cabíveis.

4 – PLANEJAMENTO

Nos termos do Regimento Interno do Tribunal de Contas, o acompanhamento da gestão estadual, visando subsidiar a emissão do parecer prévio sobre as contas do governo, deve compreender o controle e a avaliação da execução do orçamento, segundo os instrumentos de planejamento governamental (§1º do artigo 231).

4.1 - Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

A Lei nº 21.967, de 12 de janeiro de 2016, atualizou o PMDI vigente no Estado de Minas Gerais, revisando toda a estratégia de desenvolvimento para o período de 2016 a 2027, com o intuito de democratizar o aparelho estatal e seus processos decisórios, com o aumento da participação social.

O processo de atualização ocorreu com a instituição de 17 Territórios de Desenvolvimento, definidos a partir de critérios socioeconômicos, culturais e geográficos.

Por meio do Decreto n. 46.744/15, foram instituídos os Fóruns Regionais que têm por objetivo a reunião de diferentes grupos da sociedade civil, representantes das três esferas de governo e de entidades empresariais e sindicais para discutir as ações do governo e as prioridades das políticas de desenvolvimento econômico e social.

O Pacto pelo Cidadão, instituído pela Lei n. 22.257, de 28/07/2016, e regulamentado pelo Decreto n. 47.070, de 26/10/2016, fixou metas territoriais e setoriais de desempenho pactuadas pelo Governo do Estado e demais dirigentes dos órgãos do Poder Executivo, com o objetivo de acordar compromissos que beneficiem diretamente a população, favorecendo o atendimento das demandas populares, ampliando e aprimorando os serviços prestados à sociedade, bem como intensificando o controle social e a participação no ciclo de políticas públicas.

Foi identificada, no *site* da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, a publicação do mencionado Pacto, ano base de 2016, contendo as principais ações escolhidas pela população como prioritárias nas áreas da saúde, segurança pública, educação, assistência social, desenvolvimento agrário, esporte, turismo, agricultura, cultura, cidades, integração regional e outras, com metas para os exercícios de 2016, 2017 e 2018, assim como as ações realizadas no exercício de 2016.

Segundo informações extraídas da mencionada publicação, após avaliação das metas realizadas no ano base 2016, constatou-se que somente 43,60%, de todas as ações e/ou intervenções pactuadas, foram superadas ou concluídas durante o exercício, ou seja,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

o desempenho do Pacto pelo Cidadão – ano base 2016 - não atingiu o nível satisfatório exigido pelo artigo 21^º do Decreto Estadual n. 47.070/2016.

Solicitadas informações complementares do resultado da noticiada avaliação, constatou-se que ele se refere apenas à dimensão física das ações, sem abordar a questão financeira.

O exame técnico salientou *a necessidade de informação do montante de recursos aportados e sua aderência com o pactuado, vez que, além de permitir visualizar a questão da eficácia na pactuação também das metas financeiras, ainda possibilita avaliar a observância às prescrições do art. 155, §5º, da CE/89, que determina seja fixado, na LDO, percentual não inferior a 1% da Receita Orçamentária Corrente Ordinária do Estado para atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais* (fl. 111).

Apontou, ainda, que não constavam do *site* da SEPLAG os dados correspondentes à execução orçamentária e financeira do Pacto pelo Cidadão, relativo ao exercício de 2017.

A defesa apresentada pela SEPLAG (fls. 729-v/730) não trouxe novos elementos que justificassem o nível de execução das ações escolhidas como prioritárias pela população e, quanto ao Pacto pelo Cidadão, ano base 2017, informou que a íntegra do documento e memória de cálculo do desempenho haviam sido entregues ao Tribunal em março do presente exercício.

Segundo a CFAMGE (fl. 822), a SEPLAG confirmou que a avaliação do Pacto pelo Cidadão – ano base 2017 – ainda está sendo sistematizada para divulgação. E, a despeito de a execução orçamentária e a avaliação terem sido encaminhadas ao Tribunal em março/2018, seus dados foram informados de maneira analítica, não totalizados, o

⁹ Art. 21 – Considera-se satisfatória a Avaliação de Desempenho prevista no inciso VI do art. 80 da Lei 22.257, de 2016, quando sessenta por cento das ações pactuadas forem classificadas como superadas ou concluídas, para o respectivo período de referência.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

que impossibilita a aferição, de pronto, da observância às prescrições legais constantes do art. 155, § 5º, da CE/89.

Acrescentou, ainda, que não houve manifestação sobre as informações qualitativas que evidenciam a efetividade das ações.

Em razão disso, ratifica este *Parquet* o posicionamento técnico, opinando-se por recomendação ao Estado de Minas Gerais no sentido de que a avaliação de desempenho do Pacto pelo Cidadão de 2017 e demais exercícios deva incluir os dados financeiros das entregas efetuadas, além dos dados qualitativos sobre a efetividade destas ações, com informações sobre os seus resultados e impactos na qualidade de vida da população do Estado.

Quanto aos indicadores finalísticos vigentes no PMDI de 2015 e objeto de recomendação deste Ministério Público de Contas na análise das contas de governo de 2015 e 2016, no sentido de que, em observância aos princípios da transparência e do controle, fossem incluídos mais indicadores no endereço eletrônico do Painel de Indicadores do Estado de Minas Gerais (www.numeros.mg.gov.br), que possibilitassem a verificação efetiva do desempenho finalístico das ações governamentais, salienta-se que o Estado optou, em 2016, pela exclusão dessa metodologia.

Segundo a análise técnica, fl. 112, a SEPLAG informou não trabalhar mais com a metodologia dos indicadores de resultados finalísticos, utilizando, destarte, de nova matriz de gestão política e econômica estadual, que se consubstancia na revalorização das atividades de planejamento governamental, tendo como referência a institucionalização de um novo modelo de desenvolvimento a um só tempo participativo, territorialmente integrado e ambientalmente sustentável.

Referida alegação foi de pronto refutada pela Unidade Técnica, ao argumento de que não há como valorizar o planejamento, com participação, integração regional e respeito ao meio ambiente, sem incluir mecanismos de avaliação da qualidade e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

efetividade das políticas públicas adotadas, reiterando, desse modo, o seu entendimento anterior.

Ratifica este Ministério Público de Contas o posicionamento técnico, opinando por recomendado ao Estado de Minas Gerais para que implemente novo Painel de Indicadores alinhando-se ao PMDI vigente, com a revisão daqueles que já existiam e a elaboração de novos indicadores de efetividade, em observância à transparência, a fim de que sejam disponibilizadas informações qualitativas e quantitativas sobre as políticas públicas praticadas pelo Estado de Minas Gerais.

4.2 - Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG

O PPAG é o instrumento pelo qual o Estado define o escopo de sua atuação para um período de quatro anos, estipulando programas e ações de governo, com suas respectivas metas físicas e orçamentárias, que serão executadas ao longo desse período.

A Lei n. 21.968, de 14 de janeiro de 2016, instituiu o PPAG para o quadriênio 2016-2019, cuja revisão para o exercício de 2017 ocorreu por meio da Lei n. 22.475, de 29 de dezembro de 2016.

Referida revisão incluiu 7 programas, dos 217 já compreendidos, excluiu 17 programas e alterou 71 deles, com a inclusão de 117 ações e exclusão de 151. O PPAG de 2017 passou então a ser composto por 207 programas, sendo 183 diretamente vinculados à estratégia governamental definida no PMDI e 24 programas especiais, considerados de apoio ou de outros Poderes e Órgãos.

4.2.1 - Participação Popular na revisão do PPAG

Entre as alterações propostas, foram formuladas emendas pelo Poder Legislativo do Estado ao PPAG, oriundas da Comissão de Participação Popular – CPP da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais - ALMG, que, em síntese, constituíram na inclusão de 19 ações a programas do Plano que, somadas a outras 34 já existentes no



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

exercício anterior, totalizaram 53 ações com orçamento para as demandas da CPP em 2017.

Segundo o relatório técnico, verificou-se participação de gastos com as ações demandadas pela CPP bem inferior à dos dois anos anteriores, correspondente a 28,62% do realizado em 2016 e 38,91% de 2015, e a manutenção da baixa eficácia na execução orçamentária do conjunto dessas ações, que representou apenas 44,28% do programado na LOA, apurando-se ausência ou baixa execução em 29 delas (54,72% do total).

A defesa alegou dificuldades de ordem técnica para a execução das ações da CPP, apontando algumas das justificativas aduzidas pelas unidades executoras para motivar o baixo índice de realização das despesas, fls. 730-v e 731.

De acordo com a Unidade Técnica (fl. 824), a SEPLAG apresentou justificativa idêntica à prestada em anos anteriores; adicionalmente, trouxe esclarecimentos específicos das unidades executoras das ações com maiores taxas de inexecução; e, ao final, acenou com a possibilidade de aprimoramento da execução dessas ações em 2018.

Analisando-se a matéria, nota-se que a execução das ações introduzidas pela CPP tem sido deficiente ao longo de diversas análises de contas governamentais do Estado de Minas Gerais. Inclusive, da mesma forma que em exercícios anteriores, não se verificou em 2017 a eficácia das políticas de participação popular na execução orçamentária, haja vista a perda de sua representatividade no orçamento do Estado ao longo dos anos, em desacordo com o que dispõem os artigos 157, §5º, e 158 da CE/89 e 8º, §2º, da Lei n. 21.968/2016.

Isso porque, apesar de as audiências públicas serem efetivamente realizadas, com o levantamento de demandas sociais pelo Poder Legislativo do Estado, ao final, as políticas não são executadas.

O Poder Executivo já foi advertido diversas vezes em pareceres prévios, emitidos anteriormente, para que sejam envidados esforços para a ampla participação



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

popular e a execução das políticas por ela demandadas, em cumprimento ao dispositivo constitucional.

Sendo assim, ratifica este Parquet o posicionamento técnico quanto à baixa eficácia na execução orçamentária do conjunto das ações demandadas pela CPP, opinando pela expedição de recomendação ao Estado de Minas Gerais para que envide esforços para:

- a) a efetiva execução e realização das políticas públicas oriundas da CPP;
- b) a intensificação da participação da sociedade no planejamento governamental.

4.3 - Responsabilidade Social do Estado

Nos termos da Lei n. 15.011/2004, a Responsabilidade Social do Estado consiste na implementação de políticas públicas, planos, programas, projetos e ações que visam assegurar acesso da população à assistência social, educação, serviços de saúde, emprego, alimentação de qualidade, segurança pública, habitação, saneamento, transporte e lazer, com equidade de gênero, etnia, orientação sexual, idade e condição de deficiência.

Essa mesma Lei alterou dispositivos da Lei n. 14.172/2002 (parágrafo único do artigo 4º), que instituiu o Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS, para criar mais uma obrigação ao Governo do Estado de apresentar, anualmente, programa emergencial para o desenvolvimento dos municípios classificados nas cinquenta últimas posições no relatório do Índice, que expressa o nível de desenvolvimento de cada município mineiro nas dimensões de educação, saúde, segurança pública, emprego e renda, gestão, habitação, infraestrutura e meio ambiente, cultura, lazer e desporto.

A fim de que a norma fosse cumprida, a partir de 2012, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO passou a determinar que a proposta orçamentária deveria ser acompanhada de um demonstrativo evidenciando os programas e suas respectivas parcelas orçamentárias destinadas à aplicação naqueles municípios.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

Em 2016, o Poder Executivo encaminhou ao Poder Legislativo o Projeto de Lei n. 891/2015 (originado do desarquivamento do Projeto de Lei n. 5.485/2014), que altera a disposição contida no parágrafo único do artigo 4º da Lei n. 14.172/2002 para que, ao invés do programa emergencial, sejam apresentadas informações consolidadas acerca da execução de programas naqueles municípios, com a inclusão no Relatório Anual de Avaliação do PPAG.

Após consulta ao endereço eletrônico da ALMG, verificou-se que o Projeto de Lei ainda aguarda parecer nas comissões¹⁰, em 1º turno.

Entretanto, o dispositivo (artigo 4º da Lei n. 14.172/2002) já se encontra revogado pelo artigo 195, inciso LXVII, da Lei n. 22.257, de 27 de julho de 2016¹¹. Referida Lei também revogou o §1º¹² do artigo 8º da Lei n. 15.011/2004, cuja determinação contida no dispositivo já foi objeto de diversas recomendações por parte desse Tribunal de Contas.

Com a revogação dos dispositivos supra, fica prejudicada a análise deste aspecto nas contas do exercício de 2017.

Por outro lado, manteve-se na LDO a determinação de se incluir, nas Leis Orçamentárias Anuais, demonstrativos listando os programas e respectivas parcelas orçamentárias destinadas à aplicação nos municípios classificados nas cinquenta últimas posições no relatório do IMRS.

A despeito disto, foi apontado no relatório técnico o que se segue:

Manutenção da baixa consistência, transparência e eficácia na definição e execução das políticas públicas para o desenvolvimento dos municípios classificados nas cinquenta últimas posições no relatório do IMRS. Destaque para os aportes no Programa não finalístico Obrigações Especiais (702), com a maioria dos recursos; e em 10 municípios não classificados entre os 50 piores no IMRS, dos quais Ribeirão das Neves com a maior participação. De outra parte, a não inclusão de 11 municípios, classificados naquele extrato do IMRS,

¹⁰https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2015&n=891&t=PL

¹¹ Disponível em <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=22257&comp=&ano=2016&texto=consolidado#texto>

¹² Estabelece a proposição, no Balanço Social, das medidas corretivas a serem incorporadas à LDO, para os casos nos quais não tenham sido atingidas as metas estabelecidas nos Anexos Sociais (do PPAG, da LADO e da LOA).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

entre os contemplados pelas referidas políticas.

Ou seja, a eficácia das ações governamentais para o desenvolvimento dos municípios classificados nas 50 últimas posições do Índice Mineiro de Responsabilidade Social ainda permaneceu baixa e deficiente no exercício, sendo identificada, inclusive, a realização de ações para municípios que não se encontram dentro dos parâmetros estabelecidos no IMRS.

Na defesa de fls. 731-v a 733, alegou o Governo de Minas Gerais divergência metodológica, eis que utilizou o índice disponível no sítio da Fundação João Pinheiro quando da elaboração da proposta que, a seu ver, justificam a consistência e transparência na definição dos Municípios classificados nas cinquenta últimas posições, acrescentando que, também, procedeu à alocação de recursos em outros municípios, com base na estimativa populacional anual divulgada pelo IBGE.

Em sede de reexame (fl. 828), concluiu a Unidade Técnica que as razões aduzidas não justificam a inclusão de 10 municípios no orçamento de 2017, apesar de não classificados entre as 50 piores posições no IMRS, assim como a não inclusão de 11 municípios, que se classificaram nessas posições e não foram contemplados.

E, no que se refere às Obrigações Especiais (Programa 702), que absorveram 50,10% dos aportes executados para os 50 municípios piores classificados no IMRS, a CFAMGE manteve seu posicionamento de que tal não contemplaria ações específicas ou emergenciais para promover o desenvolvimento daqueles municípios, tendo o Estado apenas esclarecido que está estudando a possibilidade de excluir tal Programa dos cálculos dos demonstrativos.

Ou seja, a eficácia das ações governamentais para o desenvolvimento dos municípios classificados nas 50 últimas posições do IMRS, assim como detectado em contas governamentais anteriores, ainda permaneceu baixa e deficiente no exercício de 2017.

Diante do exposto, mantém-se as seguintes recomendações propostas pela Unidade Técnica:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

a) necessidade de que seja aprimorado o demonstrativo da programação da LOA, em que têm sido contemplados todos os programas do PPAG que contenham recursos previstos para os municípios classificados nas cinquenta últimas posições no IMRS; e

b) necessidade de demonstração de que os municípios contemplados são efetivamente os mais necessitados.

4.3.1 - Programas Sociais demonstrados no Balanço Social

Ressalta-se que permanece vigente, também, o *caput* do artigo 8º da Lei n. 15.011/2004, que estabelece a exigência de que o Balanço Social do Estado integre a Prestação de Contas Anual do Governo, na forma de anexo específico e didático.

A despeito disto, a Unidade Técnica verificou que, das 524 ações dos programas sociais constantes do Balanço Social, apenas 254 e 182 apresentaram desempenhos físicos e financeiros, respectivamente, satisfatórios, concluindo pela manutenção da baixa eficácia da execução orçamentária dos programas sociais demonstrados no Balanço Social e pela ausência de dados qualitativos dos resultados dessas políticas, que demonstrem a sua efetividade ou impacto na qualidade de vida dos mineiros.

De acordo com a defesa (fl. 733/733-v), a maioria das ações teve desempenho físico e orçamentário satisfatório. Já no que diz respeito ao desempenho individualizado das ações constantes dos programas sociais, ressaltou o defendente que tais ações mereceriam esforços no sentido de reduzir o quantitativo com desempenho físico e orçamentário crítico, subestimado ou sem execução.

Tais argumentos foram refutados pela Unidade Técnica, vez que apenas as ações de acompanhamento geral obtiveram desempenho físico de 53,56%, alcançando, portanto, o conceito satisfatório. Ao passo que as ações de acompanhamento intensivo



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

apresentaram desempenho físico e financeiro satisfatórios em 37,98% e 21,88%, respectivamente.

Ainda em sede de reexame, a CFAMGE ressaltou divergência entre o percentual de desempenho orçamentário extraído do Balanço Social e o informado pela SEPLAG (35,98%); discordou da assertiva de que o Balanço Social, relativo ao exercício de 2017, tenha inovado ao antecipar as informações pertinentes aos resultados dos programas sociais, o que já havia ocorrido anteriormente; reiterou a manutenção da baixa eficácia na execução orçamentária dos programas sociais demonstrados no Balanço Social; bem como confirmou a ausência de dados qualitativos dos resultados dessas políticas que venham a demonstrar a sua efetividade ou impacto na qualidade de vida dos mineiros.

Pelo exposto, ratifica este Ministério Público de Contas o entendimento da Unidade Técnica, opinando pela expedição de recomendação ao Governo do Estado de Minas Gerais no sentido de que envide esforços para a ampliação de desempenho satisfatório nos programas sociais aliada ao aumento da transparência dos dados qualitativos destas políticas públicas sociais, demonstrando a efetividade e/ou o seu impacto na qualidade de vida da população do Estado.

4.4 - Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

A CR/88 define a LDO como a lei orçamentária cuja função precípua reside no estabelecimento de metas e prioridades da Administração Pública, pelo período de um ano, concretizando as diretrizes enumeradas no Plano Plurianual. Nos termos do art. 165, §2º, da CR/88, a LDO orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Juntamente à previsão constitucional, a LDO recebe regramento da LRF, em seu artigo 4º.

No Estado de Minas Gerais, a LDO de 2017 está consubstanciada na Lei Estadual n. 22.254, de 25 de julho de 2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

4.4.1 - Audiências Públicas Regionais

Assim como na LDO de 2016, constatou-se que a LDO de 2017 não fixou o percentual igual ou superior a 1% da receita corrente orçamentária do Estado para o atendimento das propostas prioritizadas nas audiências públicas regionais, descumprindo o § 5º do art. 155 da Constituição Mineira.

A omissão inviabiliza o acompanhamento dos gastos com publicidade, cujo limite tem como parâmetro o percentual das despesas relativo às propostas prioritizadas nas audiências públicas, nos termos do art. 158, §2º, da Constituição Mineira.

O comando do art. 155, §5º, da CE/89 visa incentivar a realização de audiências públicas, em prestígio à democracia participativa, o que torna seu cumprimento ainda mais desejável.

Sobre o apontamento, o Governo do Estado de Minas Gerais apresentou esclarecimentos às fls. 733-v/734, limitando-se a demonstrar a existência dos Fóruns Regionais de Governo como canais eficientes de participação popular e o seu respectivo instrumento de acompanhamento e monitoramento, consubstanciado no Pacto pelo Cidadão, o que, segundo o reexame técnico (fls. 830/832), é insuficiente para corrigir ou justificar o descumprimento ao disposto no artigo 155, §5º, da Constituição Estadual.

Ao final, concluiu a Unidade Técnica que, diante dos preceitos constitucionais que regem a matéria e da importância de se observar os limites impostos tanto para atendimento das propostas prioritizadas nas audiências públicas regionais, quanto aos gastos com publicidade, seja determinado novo prazo para que o governo se adéque, sob pena de responder por crime de responsabilidade.

Dessa forma, reitera-se o posicionamento já exarado por este Ministério Público de Contas no parecer emitido nas contas relativas ao exercício anterior, no sentido de que, enquanto estiver em vigor a atual norma consubstanciada no art. 155, §5º, da CE/89, o Estado de Minas Gerais lhe deve observância, razão pela qual deve ser expedida DETERMINAÇÃO ao Chefe do Poder Executivo para que, ao encaminhar à ALMG o projeto de LDO dos próximos exercícios, faça constar percentual não inferior a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

1% da receita orçamentária corrente ordinária do Estado, destinado ao atendimento das propostas eventualmente priorizadas nas audiências públicas regionais.

5 – LEI ORÇAMENÁRIA ANUAL – LOA

5.1 - Introdução

A LOA é, entre as leis orçamentárias, aquela dotada de mais concretude por ter, como núcleo, a previsão da receita e a fixação da despesa. A disciplina constitucional da matéria concentra-se, basicamente, no art. 165, III, e em seus §§5º, 6º, 7º e 8º, da CR/88, c/c art. 5º da LRF.

Para o exercício de 2017, foi editada a Lei Estadual n. 22.476, de 29 de dezembro de 2016 - LOA, com previsão de orçamento deficitário em R\$ 8,065 bilhões - receita estimada em R\$ 87,271 bilhões e despesa fixada em R\$ 95,336 bilhões, incluídas as operações intraorçamentárias no montante de R\$ 15,051 bilhões.

Constata-se que a execução orçamentária total alcançou o montante de R\$106,344 bilhões, considerando, para tanto, o Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado no valor de R\$ 8,317 bilhões.

Registra-se o fato de que, pelo terceiro exercício consecutivo, o Estado de Minas Gerais edita LOA com projeção de déficit orçamentário, em afronta ao necessário equilíbrio orçamentário-financeiro proposto pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

5.2 – Execução da LOA

A Unidade Técnica, analisando a execução orçamentária global apresentada na LOA sob os aspectos trazidos nos programas e ações, por eixo de governo, nos programas do PPAG, por categoria de ação, nas ações de acompanhamento intensivo e a execução das despesas por território de desenvolvimento do Estado, identificou os seguintes itens que entendeu carecerem de esclarecimentos (fls. 155 a 157), a saber:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

a) redução no quantitativo e na aplicação de recursos nos programas vinculados aos eixos de governo, em relação aos exercícios anteriores, mais expressiva no Eixo Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico, e aumento na participação dos programas especiais;

b) manutenção da apropriação dos gastos com Pessoal e Encargos Sociais dos vários programas governamentais concentrada no Programa Especial Apoio à Administração Pública, código 701, em desrespeito à exigência contida no art. 50, § 3º, da LRF e à transparência;

c) histórico de redução nas ações classificadas como projetos, mais significativa no Orçamento de Investimento das Empresas – OI, e, inclusive, nas Ações de Acompanhamento Intensivo, revelando queda nos investimentos com o conseqüente prejuízo ao Estado;

d) progressivo crescimento dos gastos com as Atividades-Meio do Orçamento Fiscal, cujas ações são desenvolvidas de forma contínua e permanente e não refletem uma atribuição finalística do Governo, cabendo destaque às despesas com Pessoal e relacionadas;

e) histórico de crescimento dos gastos com as Operações Especiais do Orçamento Fiscal, destacando-se o aumento das despesas com o Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS, Proventos de Aposentados e Juros sobre a Dívida Interna por Contratos;

f) redução de gastos nas Atividades-Fim do Orçamento Fiscal, destacando-se aqueles relativos a Transferência para Financiamento do Transporte Escolar, e inclusão de gastos com Pensões do Militar, nesta mesma classificação de despesa, o que seria incompatível;

g) baixa aderência na execução orçamentária das Atividades-Fim do Orçamento de Investimentos, que extrapolam em 369,11% a previsão da LOA, impactada



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

especialmente pela execução da Ação 8004 – Distribuição de Dividendos, do Programa 182 – Aporte de Capital Cemig, UO Cemig, no valor de R\$ 583,986 milhões;

h) redução da participação orçamentária das ações de acompanhamento intensivo, no conjunto das ações governamentais, e um IAP menor que o das ações de acompanhamento geral, resultando de um planejamento de baixa qualidade, com execuções pouco aderentes com essa programação;

i) distribuição espacial da execução do Orçamento do Estado praticamente inalterada em relação a 2016, mantendo-se a centralização e a pequena participação dos territórios mais pobres e economicamente menos dinâmicos, além da baixa aderência dessa execução com o planejamento inicial da LOA, notadamente no território Metropolitano e no extrato Multiterritorial.

O Governo do Estado de Minas Gerais apresentou breves considerações sobre todos os apontamentos às fls. 735-v a 741-v.

Ao examinar os argumentos oferecidos pela defesa, a Unidade Técnica acatou as alegações relativas aos itens “a” e “g” supra. Quanto aos demais apontamentos discriminados nos itens “b”, “c”, “d”, “e”, “f”, “h” e “i”, foram mantidos pelos seus próprios fundamentos, tendo em vista que, para algumas das situações relatadas, não houve sequer manifestação do defendente, fls. 832/845.

A par da análise efetuada acerca das alegações da defesa, ratifica este Parquet o reexame técnico, pelas razões nele consignadas, opinando-se por recomendação ao Estado de Minas Gerais, nos seguintes termos:

a) a manutenção de sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, visando a maior transparência da gestão, em seus diversos aspectos, inclusive os custos dos programas governamentais, em atendimento ao disposto no § 3º do art. 50 da LRF;

b) a adoção de medidas que priorizem alocação dos recursos disponibilizados nos orçamentos às Ações de Acompanhamento Intensivo, por serem estratégicas de cada



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

Eixo e das quais se esperam os maiores impactos da atuação do Estado, compondo a linha fundamental de atuação do Governo;

c) a adoção de medidas que visem sanar ou aprimorar as deficiências acima endossadas.

6 – DÍVIDA FUNDADA

6.1 - Dívida consolidada líquida

Dispõe o inciso I do artigo 29 da LRF que a dívida consolidada ou fundada corresponde ao montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses.

Já a dívida consolidada líquida, na esteira do que consta da 7ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, da Secretaria do Tesouro Nacional - STN¹³, fl. 255, pode ser assim definida:

Considera-se dívida consolidada líquida o montante da dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

A CR/88 atribuiu ao Senado Federal a competência para controlar o nível de endividamento dos entes públicos, nos termos dos incisos VI e VII¹⁴ do art. 52.

Lado outro, com o advento da LRF, o princípio do equilíbrio das contas públicas, conforme já visto alhures, encontra-se positivado nos moldes abaixo:

Art. 1º – (...)

¹³ Aprovado pela Portaria Conjunta STN/SOF n. 2, de 22 de dezembro de 2016.

¹⁴ Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

§1º – A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Nesse cenário, foram editadas, pelo Senado Federal, as Resoluções n. 40/2001 (limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios) e n. 43/2001 (regras para as operações de crédito interno e externo dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condição de autorização), ambas de 2001, que impuseram limites ao endividamento público.

Nos termos do artigo 3º¹⁵ da Resolução n. 40/2001, ao final do exercício financeiro de 2016 (décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação da resolução – 2001), a dívida consolidada líquida não poderá exceder a duas vezes a receita corrente líquida, no caso dos Estados e do Distrito Federal.

O artigo 4º¹⁶ da mesma norma, por sua vez, estabeleceu regras de transição a serem observadas no período compreendido entre a data de publicação da resolução e o limite final previsto no artigo anterior.

¹⁵ **Art. 3º** A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a:

I - no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º; (...)

¹⁶ **Art. 4º** No período compreendido entre a data da publicação desta Resolução e o final do décimo quinto exercício financeiro a que se refere o art. 3º, serão observadas as seguintes condições:

I - O excedente em relação aos limites previstos no art. 3º apurado ao final do exercício do ano da publicação desta Resolução deverá ser reduzido, no mínimo, à proporção de 1/15 (um quinze avo) a cada exercício financeiro;

II - para fins de acompanhamento da trajetória de ajuste dos limites de que trata o art. 3º, a relação entre o montante da dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida será apurada a cada quadrimestre civil e consignada no Relatório de Gestão Fiscal a que se refere o art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

III - o limite apurado anualmente após a aplicação da redução de 1/15 (um quinze avo) estabelecido neste artigo será registrado no Relatório de Gestão Fiscal a que se refere o art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

IV - durante o período de ajuste de 15 (quinze) exercícios financeiros a que se refere o *caput*, aplicar-se-ão os limites previstos no art. 3º para o Estado, o Distrito Federal ou o Município que:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

Segundo o relatório técnico, em exercício anterior ao previsto, o Estado de Minas Gerais já havia observado o limite fixado no artigo 3º da Resolução n. 40/2001, correspondente a duas vezes a RCL, não sendo aplicada ao Estado, portanto, a regra de transição fixada no artigo 4º da mesma norma.

In casu, constatou-se que, no final do exercício de 2017, a dívida consolidada líquida do Estado alcançou o montante de R\$ 102,815 bilhões, enquanto a receita corrente líquida totalizou R\$ 55,174 bilhões, representando uma proporção de 186,35% entre DCL e RCL (exame inicial à fl. 238), enquadrando-se dentro do limite máximo de 200% definido na Resolução n. 40/2001 do Senado Federal.

Entretanto, ultrapassou o limite máximo de 90% (noventa por cento) estabelecido pelo inciso III do § 1º do art. 59 da LRF, vez que o resultado da dívida consolidada líquida foi de R\$ 102,815 bilhões e o limite de alerta de R\$99,312 bilhões, ultrapassando em 6,35% o limite definido na Lei, fl. 238.

Citado para manifestar-se quanto ao aumento da dívida consolidada e quais as medidas adotadas para solucionar a questão, o Estado limitou-se a informar que houve *uma melhoria para o alcance do limite legal, uma vez que, no 1º Quadrimestre de 2018 a relação DC/RCL caiu de 186,35% para 183,66%, ou seja, redução de 1,44%, conforme publicação do Relatório de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2018.*

A Unidade Técnica considerou insuficientes as medidas adotadas, aduzindo o que se segue:

Verifica-se que, realmente, houve queda do percentual resultante da relação DCL/RCL no primeiro quadrimestre de 2018 comparativamente ao último quadrimestre de 2017. Percebe-se que o Governo do Estado vem tentando adotar ações que enquadrem, nos limites estabelecidos em lei, a Dívida Consolidada Líquida – DCL em relação à Receita Corrente Líquida – RCL.

a) apresente relação entre o montante da dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida inferior a esses limites, no final do exercício de publicação desta Resolução; e

b) atinja o limite previsto no art. 3º antes do final do período de ajuste de 15 (quinze) exercícios financeiros.

Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios tornarão disponíveis ao Ministério da Fazenda os dados necessários ao cumprimento do disposto neste artigo em até 30 (trinta) dias após a data de referência das apurações.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

Porém, tais medidas estão aquém do necessário, pois, como demonstra a tabela da própria SEF (anterior), o percentual, no primeiro quadrimestre de 2018, permaneceu acima do limite estabelecido na LRF (art. 59, § 1º, inciso III) em 3,66%, o que ensejou o devido alerta por parte desta Corte de Contas. Registra-se que, caso o limite ultrapasse o definido na Resolução 40/01 (art. 3º) do Senado Federal, estará incurso nas imposições do art. 31 da LRF.

Pelo exposto, ratifica este Ministério Público de Contas o entendimento técnico, vez que as alegações trazidas pelo Governo não correspondem a fatos capazes de sanar o apontamento.

6.2 - Resultado Primário

Foi apontado, ainda, no exame inicial, que o resultado primário obtido no último bimestre correspondeu a um déficit de R\$6,124 bilhões, ultrapassando em R\$3,235 a meta estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da LDO para o exercício de 2017.

Considerando o significativo aumento das despesas em relação às receitas, foi determinada, pelo Relator, diligência ao Governo do Estado para informar quais ações e medidas foram implementadas ou planejadas com vistas ao reequilíbrio orçamentário.

Após exame das informações, constatou-se que as ações baseadas no esforço de aumentar a arrecadação não foram suficientes para melhorar o quadro de déficit orçamentário do Governo, descumprindo a meta de resultado fixada na LDO, a despeito disso, não foram implementadas as medidas constantes do art. 9º¹⁷ da LRF, fl. 254.

¹⁷ Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

Apesar de citado para exercer o contraditório, o Governo não apresentou manifestação quanto à omissão do contingenciamento de despesas discricionárias do Estado, assim como não indicou as medidas corretivas a adotar com a finalidade de sanear as contas públicas.

Ante o exposto, diante da inobservância do preceituado no art. 1º, §1º, da Lei Complementar n. 101/2000 e na LDO, conclui-se pela necessidade de reiterar as recomendações já expedidas ao Governo no julgamento das contas relativas a exercícios anteriores, no sentido de que promova uma ação mais efetiva para alcançar as metas traçadas no Anexo de Metas Fiscais, em face da sua relevância como instrumento de planejamento, transparência e controle fiscal.

7 – PESSOAL

A LRF assegura tratamento à despesa de pessoal nos artigos 18 a 23.

A definição dada pelo *caput* do art. 18¹⁸ é a mais ampla possível, englobando as despesas com servidores ativos, independentemente da espécie remuneratória, com inativos e pensionistas, com dispêndios adicionais e encargos recolhidos à Seguridade Social.

Todavia, ao delimitar os percentuais de limite com os gastos de pessoal, o art. 19, §1º, exclui algumas despesas do cômputo, *in verbis*:

§ 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

¹⁸ Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

§1o Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6o do art. 57 da Constituição;

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2o do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional n° 19;

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9o do art. 201 da Constituição;

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro. (Grifou-se.)

O teor do último inciso merece destaque, sendo objeto de análise pela Unidade Técnica.

A respeito desse dispositivo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro contextualiza que, com a Emenda Constitucional n. 20/98, o art. 40 da CR/88 passou a prever a instituição de regime previdenciário de natureza **contributiva** para os servidores titulares de cargo efetivo dos entes federativos, inclusive de suas autarquias e fundações. Coexistem no serviço público, a partir daí, o Regime Geral de Previdência Social - RGPS – e o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, a que alude o art. 40.

Nos dois regimes, há a ideia de previdência social, “que funciona à semelhança do contrato de seguro, em que o segurado paga determinada contribuição, com vistas à cobertura de riscos futuros, como idade, doença, invalidez, falecimento, etc.”¹⁹.

Esclarece a autora que nem todos os Estados e Municípios instituíram o regime contributivo, permanecendo a aposentadoria a cargo do Poder Público, salvo para os servidores celetistas, que já estavam anteriormente vinculados ao RGPS. Por esse

¹⁹ MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Organizadores). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 3ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008, p.154.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

motivo, a LRF tratou de forma diversa o limite de despesa, a depender do sistema de aposentadoria do servidor.

Tal raciocínio é verificado no Manual de Demonstrativos Fiscais (7ª edição), expedido pela STN²⁰, na parte que trata do Anexo 1 - Demonstrativo de Despesa com Pessoal (fls. 494 a 498), cumprindo transcrever:

No demonstrativo em referência serão deduzidas (não computadas³⁵⁵) apenas as seguintes despesas com pessoal, desde que tenham sido inicialmente consideradas:

(...)

d) com inativos, considerando-se também os pensionistas, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas com recursos vinculados, ou seja, provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

Não poderão ser deduzidos:

a) as despesas com pessoal inativo e pensionista, custeadas com recursos não vinculados;

(...)

Consoante o disposto no Art. 40 da Constituição Federal, a Lei 9.717, de 27 de novembro de 1998, que trata das regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS, estabelece que os entes federativos devem garantir tanto o equilíbrio financeiro quanto o atuarial dos respectivos regimes próprios. A avaliação financeira do RPPS leva em consideração as receitas e as despesas apuradas no exercício financeiro, podendo haver superávit ou déficit financeiro.

Assim, nos casos em que o RPPS apresente déficit financeiro, ou seja, quando as receitas auferidas não são suficientes para o pagamento das despesas com inativos e pensionistas em cada exercício, o tesouro do ente deverá arcar com o valor necessário para que o RPPS alcance o equilíbrio financeiro.

(...)

Para os RPPS que ainda não tenham promovido o equilíbrio financeiro e atuarial e apresentem déficits financeiros em todos os exercícios, as despesas custeadas com os recursos repassados pelo tesouro do ente para fazer face ao déficit do exercício (déficit financeiro) ou repassados para constituição de reserva financeira não podem ser deduzidas para o cálculo da despesa com pessoal líquida. Essas despesas constituem a parcela da despesa com inativos de responsabilidade do ente federado, e, portanto, devem fazer parte do cômputo da despesa total com pessoal.

²⁰ Aprovada pela Portaria n. 403 de 28 de junho de 2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

O mesmo acontece com o Plano Financeiro dos regimes que tenham optado pela segregação das massas. Nesse caso, as despesas custeadas com os recursos repassados pelo ente para a cobertura da insuficiência do Plano Financeiro não poderão ser deduzidas da despesa bruta com pessoal. Nas situações em que houve a segregação das massas do RPPS, a parte financeira, via de regra deficitária, necessita dos aportes financeiros do tesouro do ente, repassados por meio de interferência financeira ou por alguma forma de aporte. Ao optar pela segregação das massas, de acordo com as regras da previdência, não há de se falar em promover o equilíbrio atuarial do plano financeiro e, portanto, os recursos repassados para esse plano, independente da forma contábil utilizada, são considerados cobertura de déficit financeiro.

Nesse sentido, não poderão ser deduzidas “as despesas com pessoal inativo e pensionista, custeadas com recursos não vinculados”.

Já os aportes para cobertura de déficit atuarial, que são considerados recursos vinculados, serão deduzidos no cálculo do limite com despesas de pessoal.

O aporte para cobertura de déficit atuarial é um elemento de despesa instituído pelos entes federativos em conformidade com a Lei n. 9.717/98, com o objetivo de cobrir o déficit atuarial e acumular recursos para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS. Seus recursos não podem ser imediatamente utilizados para pagamento de benefícios previdenciários, devendo permanecer aplicados por no mínimo 05 anos.

A Portaria n. 746, de 27 de dezembro de 2011, expedida pelo Ministério da Previdência Social (MPS), estabelece:

Art. 1º O Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS instituído pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em conformidade com a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, de que trata a Portaria Conjunta STN/SOF nº 02, de 19 de agosto de 2010 deverá atender às seguintes condições:

I - se caracterize como despesa orçamentária com aportes destinados, exclusivamente, à cobertura do déficit atuarial do RPPS conforme plano de amortização estabelecido em lei específica do respectivo ente federativo; e
II - sejam os recursos decorrentes do Aporte para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS utilizados para o pagamento de benefícios previdenciários dos segurados vinculados ao Plano Previdenciário de que trata o art. 2º, inciso XX, da Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008.

§ 1º Os Aportes para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS ficarão sob a responsabilidade da Unidade Gestora, devendo:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

- I - ser controlados separadamente dos demais recursos de forma a evidenciar a vinculação para qual foram instituídos; e
II - permanecer devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes, no mínimo, por 05 (cinco) anos. (Grifou-se.)

Não obstante a norma infralegal, a Unidade Técnica constatou que a despesa realizada a título de aportes para cobertura do déficit atuarial do RPPS – Elemento de Despesa – 97, à conta da Unidade Orçamentária – 1911 – EGE – Secretaria da Fazenda – Encargos Gerais (R\$ 10,097 bilhões) e demais UOs (R\$ 211 milhões), totalizou R\$ 10,308 bilhões, sendo repassado ao Fundo Financeiro de Previdência - FUNFIP o montante total de R\$ 10,169 bilhões (fl. 318).

Ademais, também restou constatado pela CFAMGE, *verbis*:

A despesa com o pagamento dos referidos benefícios foi realizada utilizando-se a Fonte de Recursos 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 Lei Complementar 64/02, quais sejam, aposentadorias e pensões.

Do total da despesa realizada pelo Poder Executivo, na Fonte de Recursos 58 (R\$ 10,338 bilhões), foram incluídos no campo das Despesas não Computadas do Relatório de Gestão Fiscal R\$ 9,534 bilhões, a título de pagamento de Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados.

(...)

O procedimento adotado pela Administração Pública Estadual contraria a citada Portaria do MPS, haja vista que esses recursos não poderiam ser utilizados para o pagamento de inativos e pensionistas, e sim permitir o equilíbrio atuarial da Previdência. Ademais, a não comprovação da aplicação financeira dos referidos aportes e a sua respectiva inclusão na receita do Funfip, suportando o pagamento de benefícios do RPPS, em curto prazo, descaracteriza a sua finalidade, que seria a cobertura de obrigações futuras projetadas atuarialmente. Dessa forma, tais recursos passam a se configurar como aportes para cobertura de insuficiências financeiras do Funfip.

Citado para defender-se, o Estado (fl. 847) *confirmou o critério de cálculo da despesa com pessoal que vem adotando desde o exercício financeiro de 2011 e ratificou o índice de pessoal do exercício de 2017 de 49,99% da Receita Corrente Líquida.*

Por sua vez, a Unidade Técnica concluiu, em sede de reexame que:

No que tange ao controle desses aportes, o Estado [...] Confirma-se que todos os aportes foram realizados nessa Fonte e sob o Identificador de Procedência e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

Uso 5 – Recursos Recebidos para Benefícios Previstos no art. 39 da LC 64/02, quais sejam, aposentadoria e pensões, sendo que a despesa realizada pelo Estado, a esse título, totalizou, no exercício de 2017, R\$ 10,338 bilhões, dos quais R\$ 10,169 bilhões foram para o Funfip e o restante para outros órgãos da Administração Pública.

No tocante ao prazo de 5(cinco) anos estabelecido pela Portaria MPS, em que tais recursos deveriam permanecer aplicados em conformidade com as normas vigentes, ratifica-se a sua inobservância, uma vez que o Estado procedeu à sua utilização imediata, dentro do próprio exercício financeiro, para o pagamento de benefícios previdenciários a cargo do Funfip.

Importante ressaltar que o Funfip é o responsável por prover os recursos necessários para garantir o pagamento dos benefícios de aposentadoria e pensões, sendo um fundo financeiro de repartição simples, e que de acordo com a avaliação atuarial, continuará a apresentar insuficiência de cobertura suportada, em cada exercício, pelo Tesouro Estadual, na forma da lei. Assim, de acordo com a mesma avaliação, não há que se falar em déficit atuarial no Funfip, mas apenas em insuficiência financeira, tendo em vista o seu financiamento de repartição simples. Nesse caso, os valores repassados a título de Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS configuram-se como recursos para cobertura do déficit financeiro e, como tal, não poderiam ser deduzidos da Despesa Bruta com Pessoal, por falta de previsão legal.

Diante do exposto, esta unidade técnica ratifica os apontamentos do relatório técnico. (Grifou-se.)

Como bem salientado pela Unidade Técnica, o Governo Estadual direcionou recursos cuja finalidade seria cobrir o déficit atuarial do RPPS, deturpando a natureza atribuída ao elemento de despesa “97-Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial”, que passou a cobrir insuficiências financeiras. Ou seja, o aporte para cobertura de déficit atuarial teve sua natureza transmutada para simples aporte financeiro.

Ainda assim, o Estado identificou o mencionado recurso como “Despesas não Computadas” para efeitos do art. 19, §1º, da LRF, e o manteve na “Fonte de Recurso 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 Lei Complementar n. 64/02, quais sejam, aposentadorias e pensões”.

Em outras palavras, sob o pretexto de se tratar de recurso expressamente excluído do cômputo do limite dos gastos com pessoal, o Governo deduziu o aporte para cobertura de déficit atuarial do percentual apurado como despesa com pessoal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

No entanto, os recursos desse “aporte atuarial” foram utilizados imediatamente para o custeio de benefícios do RPPS, servindo para cobrir insuficiência financeira do FUNFIP. Por essa razão, deveriam ter composto o índice legal.

Mesmo com essas ponderações, os valores indicados pela Unidade Técnica obedeceram ao limite global do Estado determinado na LRF, segundo o entendimento adotado pelo Tribunal de Contas (Instruções Normativas TCEMG n. 1/01 e n. 5/01).

Entretanto, o mesmo não se pode afirmar quando os cálculos são elaborados sob a égide da Portaria MPS n. 746/2011.

O seu art. 1º condiciona a despesa orçamentária nele prevista à cobertura do déficit atuarial do RPPS, devendo ser controlada separadamente dos demais recursos, bem como exige que permaneçam aplicadas por, no mínimo, 5 (cinco) anos.

Seguindo a lógica da supracitada Portaria, o gasto ora analisado extrapolaria o percentual de gastos com pessoal fixado na LRF, cumprindo transcrever o que ressaltou a CFAMGE à fl. 331:

Embora a utilização dos Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS já tenha sido abordada em item específico da Despesa com Pessoal, cabe salientar que, como já explicitado no Manual da STN, as despesas custeadas com os recursos repassados pelo Tesouro de ente para fazer face ao déficit do exercício não podem ser deduzidas para cálculo da despesa com pessoal líquida.

A dedução indevida dos referidos aportes reflete diretamente na apuração da Despesa Total com Pessoal, e, por conseguinte, no percentual apurado, reduzindo-o em relação à RCL, o que acarreta uma distorção no cálculo da despesa. O Poder Executivo apurou, a esse título, em 2017, o percentual de 49,99%, excedendo o limite máximo legal (49%) em 0,99 p.p. Se excluídas do rol das Despesas não Computadas, no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Relatório de Gestão Fiscal, aquelas relativas aos aportes para cobertura do déficit atuarial do RPPS, o percentual apurado subiria para 67,28%, ultrapassando o limite máximo (49% da RCL) em 18,28 p.p., conforme relatado no tópico 5.13.2 da Despesa com Pessoal.

Dessa forma, entende este Órgão Ministerial que devem ser mantidas as recomendações já expedidas ao Governo quando do julgamento das contas relativas a exercícios anteriores, inclusive de 2016, para que atente às determinações da Portaria MPS



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

nº 746/2011, no tocante à utilização dos aportes para a cobertura de déficit atuarial do RPPS e:

a) proceda à adequação da sistemática de utilização dos citados aportes para déficit atuarial, viabilizando a sua capitalização e o cumprimento de sua finalidade, qual seja, o pagamento de benefícios futuros do RPPS;

b) mantenha os recursos efetivamente repassados a título de Constituição de Reserva Matemática ou de Cobertura de Déficit Atuarial em aplicações financeiras pelo período mínimo de 5 (cinco) anos.

Além disso, em consonância com a Unidade Técnica (fl. 344), recomenda-se à Secretaria de Estado da Fazenda que, ao elaborar o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS (Anexo 4, artigo 53, II, LRF), proceda à segregação do plano financeiro e do plano previdenciário, bem como dos recursos a eles alocados, seja para cobertura de insuficiências financeiras ou para cobertura do déficit atuarial, em observância ao §2º do artigo 21 da Portaria 403, de 10/12/2008, do Ministério da Previdência Social.

7.1 - Instituto de Previdência dos Servidores Militares de Minas Gerais (IPSM)

Ademais, cumpre trazer à baila a questão relativa às despesas com o IPSM suportadas pelo Tesouro do Estado.

Na esteira do que constou da análise técnica inicial (fl. 332):

Criado pela Lei n. 10.366/1990, o Instituto de Previdência dos Servidores Militares de Minas Gerais – IPSM tem como segurados: (i) o militar da ativa, da reserva remunerada, o reformado e o juiz militar do Tribunal de Justiça Militar; (ii) o servidor civil da Polícia Militar impedido de se inscrever como contribuinte do IPSEMG; e (iii) o servidor civil do sistema de ensino no desempenho de funções de magistério nos estabelecimentos da Polícia Militar.

Analisando a execução orçamentária do IPSM, no exercício de 2017, a Unidade Técnica verificou que os recursos arrecadados, por meio das contribuições dos segurados e da parte patronal – ente público, destinam-se somente ao pagamento de pensões por morte, benefícios assistenciais e despesas necessárias à manutenção da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

unidade orçamentária, não se constatando despesas relativas a aposentadorias, reserva remunerada e reforma dos militares (fl. 332).

Logo, todo o valor da despesa com pessoal, contabilizada a título de aposentadoria, reserva remunerada e reforma dos militares da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais – PMMG e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais – CBMMG é suportada pelo Tesouro do Estado.

Ou seja, o custeio da aposentadoria do pessoal da PMMG e do CBMMG é completamente realizado pelo Tesouro do Estado sem a contrapartida das contribuições dos servidores para a respectiva previdência.

De acordo com a Unidade Técnica, “a receita de contribuições de segurados para aposentadoria, no valor de R\$ 148,700 milhões, representou apenas 2,91% do total da despesa realizada. Como já mencionado, a receita do IPSM é canalizada para o pagamento de pensões, auxílios diversos, assistência à saúde e despesas administrativas” (fl. 334).

Além disso (fls. 334/335):

Verifica-se que os recursos aportados pelo Tesouro (Fonte de Recursos - 10) para o pagamento de inativos da PMMG totalizaram R\$ 4,337 bilhões (84,89%), enquanto as contribuições de segurados, R\$ 148,700 milhões (2,91%), e a contribuição patronal, R\$ 324,300 milhões (6,35%), representaram o restante da despesa.

Para o CBMMG, foram destinados, pelo Tesouro (Fonte 10), recursos da ordem de R\$ 237,089 milhões (4,64%); e, a título de contribuição patronal para custeio de proventos dos militares da reserva e reformados, R\$ 33,800 milhões (0,66%), complementados por recursos provenientes da taxa de segurança pública, R\$ 6,800 milhões (0,13%), e da taxa de incêndio, R\$ 21,552 (0,42%). Não se constatou a utilização de recursos oriundos de contribuições de segurados.

Sendo assim, é evidente que esse dispêndio suportado pelo Tesouro do Estado tem impacto significativo na folha com despesa de pessoal inativo do Poder Executivo do Estado e, por consequência, na despesa total com pessoal do Estado.

Ora, o procedimento é inconstitucional.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

O artigo 40²¹ da CR/88 é taxativo ao fixar o caráter contributivo e solidário do regime de previdência social, não só por parte de cada ente público, mas também dos servidores ativos e inativos e pensionistas, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

No mesmo sentido, é a disposição do artigo 195 também da CR/1988:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

c) o lucro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Quanto à questão, sintetiza a Unidade Técnica (fl. 335):

O RPPS é o regime de previdência estabelecido por lei, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para assegurar aos servidores titulares de cargos efetivos, os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos no art. 40 da Constituição Federal.

A institucionalização do RPPS implica estabelecer contabilidade própria para permitir conhecer, a qualquer momento, a situação econômica, financeira e orçamentária do patrimônio, que é propriedade dos beneficiários da previdência.

Independentemente do formato administrativo que assuma no âmbito do ente, seja autarquia, fundação ou fundo previdenciário, o RPPS deverá observar

²¹ Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

todas as regras previstas nas normas gerais de previdência, ter caráter contributivo, ser organizado com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial, em conformidade com o Plano de Contas Aplicado aos RPPS, publicado pelo Ministério da Previdência Social, e adotar os procedimentos necessários ao controle da despesa com pessoal previsto na LRF, inclusive quanto ao registro e à evidenciação das receitas e despesas de cada um dos Poderes ou Órgãos.

O equilíbrio financeiro e atuarial da previdência deve ser observado, por meio da contribuição dos segurados ativos e inativos, da contribuição patronal do ente da Federação e outros aportes (Manual de Demonstrativos Fiscais da STN – 7ª edição, pág. 183-184).

De fato, o mandamento constitucional contido no artigo 40 deve ser obrigatoriamente observado por todos os entes da federação, sobretudo para manter o equilíbrio financeiro e orçamentário dos cofres públicos.

Em tempos de crise financeira e mediante o ordenamento jurídico instaurado pela CR/88, é inconcebível o custeio de aposentadoria unicamente com recursos do Tesouro Público, sem a respectiva contrapartida dos segurados.

Dessa forma, emerge inadiável a regularização da situação identificada, considerando o impacto significativo que a sua mudança representaria em diversos aspectos relativos às contas públicas e à sociedade mineira.

Faz-se necessária a realização de um estudo técnico sobre o atual estágio da situação, suas condições e possíveis mecanismos de transição que poderiam ser efetivados para a resolução prática do vício constitucional.

A necessidade e a urgência tornam-se evidentes, não só pela inobservância ao dispositivo constitucional, mas também para se assegurar o equilíbrio das contas do Estado, haja vista o impacto trazido pelo custeio de referida despesa no orçamento de Minas Gerais e em sua despesa total com pessoal.

Por todo o exposto, considera-se urgente a necessidade de acompanhamento, por parte do Tribunal de Contas, das medidas que estejam sendo adotadas pelo Estado para o cumprimento do disposto no artigo 40 da CR/88, com a realização de minucioso estudo, em conjunto com essa Corte, para a formulação de mecanismos efetivos visando



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

à adequação do custeio da previdência dos servidores militares ao caráter contributivo e solidário, mediante contribuição de seus segurados.

9 - PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA DESPESA E CONTROLE BIMESTRAL DA RECEITA

Dispõe o art. 8º da LRF a obrigatoriedade de estabelecimento de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso até 30 (trinta) dias após a publicação da LOA. Determina, ainda, sejam as receitas desdobradas em metas bimestrais de arrecadação, a serem fixadas em Anexo da LDO.

Assim, foram estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO, Lei n. 22.254/16, as metas de resultado primário e nominal e fixadas regras para limitação de empenho e movimentação financeira (art. 42²²) na hipótese em que a realização da receita não comportasse o cumprimento das metas, em cumprimento ao disposto no art. 9º da LRF.

Já a programação orçamentária e financeira da despesa foi disciplinada no Decreto n. 47.147, de 27/1/2017, que estabeleceu, no art. 2º, a possibilidade de revisão

²² Art. 42 – Em conformidade com o disposto no art. 9º da Lei Complementar federal nº 101, de 2000, caso seja necessária a limitação de empenho das dotações orçamentárias e da movimentação financeira para atingir as metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo I desta Lei, o Poder Executivo apurará o montante da limitação e apresentará, até o vigésimo terceiro dia do mês subsequente ao final do bimestre, à comissão permanente de que trata o § 2º do art. 155 da Constituição do Estado o montante que caberá a cada um dos Poderes, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e ao TCEMG.

§ 1º – O valor da limitação que caberá a cada órgão será definido pela comissão permanente de que trata o § 2º do art. 155 da Constituição do Estado, proporcionalmente à participação de cada um na base contingenciável total.

§ 2º – A base contingenciável corresponde ao total das dotações estabelecidas na lei orçamentária de 2017, excluídas:

I – as vinculações constitucionais;

II – as obrigações legais;

III – as despesas com o pagamento de precatórios e sentenças judiciais;

IV – as despesas com pessoal e encargos sociais;

V – as despesas com juros e encargos da dívida;

VI – as despesas com amortização da dívida;

VII – as despesas com auxílio-doença, auxílio-funeral, auxílio-alimentação, auxílio-transporte e auxílio-fardamento financiados com recursos ordinários;

VIII – as despesas com o Pasesp.

§ 3º – Os Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o TCEMG publicarão, no prazo de sete dias contados do recebimento das informações, ato próprio estabelecendo os montantes disponíveis para empenho e movimentação financeira.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

dos limites estabelecidos nos Anexos I e II, discriminados nos § 3º e 4º do art. 1º²³, em cumprimento à LRF.

De acordo com o exame inicial, o Governo encaminhou o Demonstrativo das Metas Bimestrais Previstas de Arrecadação da Receita Tributária, Multas/Juros de Mora dos Tributos e Receita de Dívida Ativa Tributária, do 1º ao 6º bimestres de 2017, sendo que, do cotejo das informações extraídas desse documento e do Relatório da Receita Orçamentária Fiscal, verificou a Unidade Técnica que, no exercício de 2017, ocorreu excesso de arrecadação na ordem de R\$ 3,458 bilhões em relação ao previsto na LOA (fl. 204).

Lado outro, após exame dos valores programados e dos realizados, constatou-se que as despesas realizadas do 1º ao 3º trimestres ficaram 45,10%, 4,74% e 6,87%, respectivamente, inferiores aos créditos programados para a realização do empenho e pagamento. Já no 4º trimestre, a despesa realizada ficou 126,86% superior à programada. Desse modo, a despesa total executada (R\$ 23,544 bilhões) ficou acima da programada (R\$ 3,506 bilhões), vez que a previsão inicial era de R\$ 20.037 bilhões (fl. 206).

Vislumbrou a Unidade Técnica incoerência por parte do Governo, eis que, ao mesmo tempo em que edita Decreto tratando no art. 2º²⁴ especificamente de revisão do limite previsto no Anexo I, cujo objetivo é o de garantir o equilíbrio fiscal, ao reverso, vem contabilizando resultados deficitários nos Balanços Orçamentários desde o exercício de 2015; assim como, realizou no exercício de 2017 gasto substancialmente superior ao programado, que influenciou na contabilização do déficit de 2017, sem que houvesse revisão dos limites previstos no mencionado Anexo e sem que procedesse ao

²³ Art. 1º

§ 3º – O Anexo I estabelece o limite anual para o empenho e a programação para os grupos de despesa 3 – Outras Despesas Correntes, 4 – Investimentos e 5 – Inversões Financeiras, Identificadores de Procedência e Uso, 1 – Recursos recebidos para livre utilização e 2 – Recursos recebidos de outra unidade orçamentária do orçamento fiscal para livre utilização, bem como para as fontes de recursos informadas no respectivo anexo.

§ 4º – O Anexo II estabelece o limite anual e os valores para programação dos desembolsos destinados ao pagamento das despesas inscritas para o exercício de 2017 como Restos a Pagar, financiadas com recursos financeiros com trânsito junto ao Tesouro Estadual.

²⁴ Decreto n. 47.147/2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

contingenciamento de despesas, o que resultou no descumprimento da meta estipulada na LDO.

Em razão disso, entendeu que o Estado deveria manifestar-se quanto ao não contingenciamento de despesas, nos termos do art. 9º da LRF e das diretrizes estabelecidas no art. 42 da LDO (fl. 207).

Regularmente citado, o Estado não se manifestou quanto à ausência de revisão dos limites estabelecidos pelo Anexo I do Decreto n. 47.147/17, de Programação Orçamentária e Financeira e nem sobre o não contingenciamento de despesas.

Para acompanhamento da execução orçamentária e do cumprimento de metas, dispôs o artigo 8º da LRF que, em consonância com a LDO, o Poder Executivo promoverá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Partindo-se do pressuposto de que há, efetivamente, por parte do Estado, o acompanhamento das metas fixadas para receita e despesa, na LDO, não restaria ao Estado outro caminho que não o contingenciamento de despesas discricionárias, à exceção daquelas para as quais houve ressalva na LDO, a teor do disposto no art. 9º da LRF, que determina a adoção da limitação orçamentária e financeira diante da frustração de receita, sob pena de, não o fazendo, cometer infração administrativa contra as leis de finanças públicas, prevista no inciso III do art. 5º da Lei n. 10.028/2000²⁵.

10 – RECEITA

Conforme apontado alhures, no Estado, para o exercício de 2017, foi editada LOA, prevendo orçamento deficitário em R\$ 8,065 bilhões - com receita estimada em R\$

²⁵ Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

(...)

III- deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidas em lei;

(...)

§ 1º A infração prevista neste artigo e punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

87,271 bilhões e despesa fixada em R\$ 95,336 bilhões, incluídas as operações intraorçamentárias em R\$ 15,051 bilhões.

Com base em análises elaboradas a partir das receitas, despesas e dos resultados orçamentários do Estado e demais documentos integrantes da execução orçamentária, relativos aos exercícios 2012-2017, constatou-se que, a partir do exercício de 2013, o Estado vem contabilizando déficit na execução orçamentária, culminando, em 2017, com o maior déficit orçamentário até então registrado (R\$9,768 bilhões), com acréscimo de 134,61% se comparado ao do exercício anterior.

Como corolário dessa situação, aduziu a Unidade Técnica que (fl. 171):

(...) verifica-se, nos últimos 05 (cinco) anos, que as despesas têm sido superiores às receitas, o que vem provocando resultados orçamentários negativos. A esse respeito, entende-se que, na medida que se reitera o déficit, os chamados Restos a Pagar vão se avolumando na dívida a curto prazo, acarretando o aumento do déficit financeiro, ou o endividamento a curto prazo.

Em face desse resultado, foi solicitado ao Estado que se manifestasse quanto às ações e/ou medidas que foram implementadas ou planejadas com vistas ao reequilíbrio da execução orçamentária de 2017, assim como sobre o significativo aumento entre o déficit orçamentário executado de 2016 e o previsto para o exercício de 2017.

A resposta apresentada pelo Governo foi sintetizada no relatório técnico, fl. 171, nos seguintes termos:

(...) foram apresentadas informações, por meio do OF/SEF/GAB/SADJ. N. 204/18, que tiveram como foco ações desenvolvidas pela SEF/MG na recuperação de créditos tributários e no controle fiscal efetivo para o combate às práticas irregulares de sonegação fiscal, visando a melhoria da arrecadação, bem como a notícia sobre a reedição do Programa Regularize, disposto na Lei n. 22.549/17, objetivando ampliar e facilitar a quitação de créditos tributários. Por fim, foi relatada pela SEF a aprovação da Lei 22.606/17, que dispõe sobre o Fundo Especial de Créditos Inadimplidos e Dívida Ativa, bem como sobre a criação do Fundo de Ativos Imobiliários de MG e do Fundo de Investimentos Imobiliários de MG, visando facilitar a gestão de ativos e receitas do Estado, bem como promover uma gestão mais eficiente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

Analisando as informações prestadas, a CFAMGE ressaltou que não foram apresentados esclarecimentos quanto ao aumento significativo do déficit orçamentário e salientou, também, que, no julgamento das contas relativas ao exercício de 2016, foi determinado ao Governo a apresentação, no prazo de sessenta dias, de Plano de Ação com as medidas e estratégias a serem implementadas para sanar o desequilíbrio orçamentário.

Considerou, ao final, que os reiterados déficits levam ao aumento dos Restos a Pagar, o que resulta em endividamento do Estado, ponderando que tal procedimento - que passou de um mecanismo de ajuste de curto prazo para a condição de meio de endividamento de longo prazo - leva a uma situação de fragilização do planejamento, perda de credibilidade e à constituição de um “orçamento paralelo”, o que não encontra guarida na LRF, fl. 183.

Após regularmente citado para tratar do significativo aumento no déficit orçamentário, o Governo manifestou-se às fls. 746/747-v, tendo a Unidade Técnica, em sede de reexame (fls. 852/853), destacado o que se segue:

A respeito do aumento do déficit orçamentário, observou-se a variação ocorrida nas receitas e despesas do Estado entre os anos de 2016 e 2017. O crescimento dos gastos obrigatórios, especialmente os ocorridos com a folha de pagamento do Estado e o descompasso na arrecadação da receita, levaram a uma situação de desequilíbrio orçamentário. Apesar das alegações apresentadas pela defesa, é importante atentar para o relatório elaborado pela equipe técnica desta Casa, em cumprimento às Portarias 80 e 82/2017 da Presidência, no qual foi destacado o seguinte:

[...]

diante do grave cenário apurado pelo Grupo de Trabalho, propõe-se que o Tribunal de Contas adote ações de controle voltadas a garantir que o governo adequar sua política fiscal à realidade econômico-financeira vivenciada pelo Estado de Minas Gerais, promovendo medidas de ajuste que não contemplem apenas as já adotadas providências heterodoxas de incremento da receita, mas especialmente ações estruturais relacionadas à racionalização e o contingenciamento das despesas, sobretudo quanto aos gastos com pessoal ativo e inativo.

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

De fato, é preciso que o Governo adote as medidas consignadas nos normativos vigentes, por meio de adequação de sua política fiscal, de forma a incrementar sua receita, e promoção de medidas de ajuste de racionalização e contingenciamento das despesas.

Desse modo, ratifica este Órgão Ministerial as considerações da Unidade Técnica para também concluir pela insuficiência das alegações apresentadas e para que essa Corte de Contas adote ações de controle voltadas a garantir que o Governo adequue sua política fiscal à realidade econômico-financeira vivenciada pelo Estado de Minas Gerais, promovendo medidas de ajuste que não contemplem apenas as já adotadas providências heterodoxas de incremento da receita, mas especialmente ações estruturais relacionadas à racionalização e o contingenciamento das despesas, sobretudo quanto aos gastos com pessoal ativo e inativo.

11 – ORÇAMENTO FISCAL E CRÉDITOS ADICIONAIS

Conforme visto alhures (fl. 162):

O Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais para o exercício de 2017 foi aprovado pela Lei 22.476, de 29/12/16, que estimou as receitas em R\$ 87,271 bilhões e fixou a despesa em R\$ 95,336 bilhões.

Segundo a definição dada pelo art. 40 da Lei n. 4.320/64, créditos adicionais são autorizações de despesas não computadas no orçamento ou dotadas de forma insuficiente. Possuem regramento nos arts. 40 a 46 daquela lei e apresentam-se em três modalidades: suplementares, especiais e extraordinários.

Os primeiros são destinados ao reforço da dotação orçamentária, quando no curso da execução se constata que a previsão seria insuficiente para realizar todas as despesas necessárias.

De outro modo, os créditos especiais e extraordinários relacionam-se à autorização de despesas não computadas originalmente no orçamento e diferenciam-se quanto à natureza da despesa, pois os especiais podem atender quaisquer delas, enquanto



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

os extraordinários são empregados exclusivamente para despesas urgentes e imprevisíveis, em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Segundo o relatório técnico, em 2017, houve abertura de crédito especial e de crédito suplementar, por meio da expedição de 176 decretos estaduais, incrementando, ao Orçamento Fiscal, um total líquido de R\$ 8,670 bilhões. Ao final do exercício de 2017, teve-se uma dotação total autorizada de R\$ 104,006 bilhões, o que representa um aumento de 9,09% da receita inicialmente prevista na LOA.

11.1 - Créditos Adicionais Suplementares

A LOA referente ao exercício de 2017, ao estimar as receitas e fixar as despesas do Orçamento Fiscal do Estado, autorizou o Poder Executivo a suplementar os créditos inicialmente previstos até o limite de 40% (quarenta por cento) da despesa fixada no Orçamento Fiscal do Estado, nos termos do *caput* de seu art. 9º.

Em consulta ao SIAFI, a Unidade Técnica verificou que as suplementações abertas a favor do Poder Executivo (R\$ 18,997 bilhões) observaram devidamente o limite previsto na LOA, representando 19,93% do crédito inicial fixado.

Entretanto, pontuou que o percentual de suplementação fixado (40%) é muito alto, se comparado aos percentuais das suplementações que vêm ocorrendo ao longo dos anos para o referido Poder, restando apenas parcialmente cumprida a recomendação do Tribunal para que o Poder Executivo, ao elaborar o Projeto de Orçamento Fiscal, definisse um percentual total de suplementação que comportasse todas as autorizações, com o intuito de se ajustar aos ditames constitucionais e legais e permitir melhor controle das ações do Poder Público.

Ao final, sugeriu a CFAMGE que seja recomendado ao Governo para que as próximas leis orçamentárias contemplem percentuais de autorização, para abertura de créditos suplementares, mais adequados às execuções orçamentárias.

Apesar das alegações do Governo de que foram iniciados estudos para a mudança de percentual de suplementação dos créditos, não foi apresentada perspectiva de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

conclusão desses estudos e a conseqüente inclusão de novo percentual em projeto de lei orçamentária, razão pela qual a Unidade Técnica ratificou o questionamento inicial.

De fato, apesar de o Governo ter atendido parcialmente à recomendação do Tribunal de Contas, no sentido de não desonerar despesas específicas do limite referenciado, em observância ao disposto no art. 167, VII, da CR/88, no art. 161, VII, da CE/89 e no art. 5º, III, § 4º, da LRF, considera este *Parquet* o percentual de 40% excessivo, haja vista que, em nenhum dos exercícios anteriores, nem mesmo neste exercício, foram abertos créditos suplementares próximos ao percentual de 40%. Ademais, percentual nesse patamar pode descaracterizar o orçamento público, que é instrumento de planejamento, organização e controle das ações governamentais.

É nesse contexto que este Ministério Público, tendo em vista que compete ao Tribunal de Contas zelar pela boa e regular aplicação dos recursos coletivos, o que encontra sua gênese na elaboração de orçamento pautado em normas e critérios fáticos que o aproximem da concreta realidade do Estado, opina pela recomendação ao Chefe do Poder Executivo, no sentido de que adote medidas para o aprimoramento do planejamento, de forma a evitar a suplementação excessiva.

Na esteira do raciocínio, deverá, também, ser recomendado ao Poder Legislativo Estadual que, ao apreciar e votar a Lei Orçamentária Anual - LOA, esteja atento à inserção, no texto legal, de autorização excessiva para a abertura de créditos suplementares, evitando distorções no orçamento.

Pelo exposto, entende este Ministério Público de Contas necessário reiterar a recomendação ao Governo para que avalie a necessidade de fixação do percentual de 40% para a abertura de créditos adicionais suplementares, no sentido de que, nas próximas leis orçamentárias, seja fixado percentual adequado à realidade da execução do orçamento, considerando que neste exercício e nos anteriores os créditos suplementares abertos foram substancialmente abaixo do limite fixado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

De acordo com os dados apresentados pela Unidade Técnica (fls. 191 a 193), a categoria Despesas Correntes lidera o volume de gastos do Estado, sobretudo quanto às Despesas com Pessoal e Encargos Sociais, que teve um aumento significativo de 65,63%.

Da mesma forma, no grupo Outras Despesas Correntes, houve crescimento de 42,57%, cujos gastos mais volumosos pertenceram aos elementos: Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS (98,56%), Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas (31,75%) e Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (27,14%).

Nos elementos Contribuições, Auxílio-Transporte, Passagens e Despesas com Locomoção, Auxílio-Alimentação, Auxílio-Fardamento e Outros Benefícios Assistenciais do Servidor e do Militar também ocorreram aumentos que devem ser verificados.

Constatou, também, a CFAMGE (fl. 196), *verbis*:

Não obstante as reiteradas recomendações desta Casa e contrariamente à orientação do Manual dos Demonstrativos Fiscais da STN, válido para o exercício de 2017, as despesas relativas a mão de obra, constantes dos contratos de terceirização empregada em atividade-fim da instituição ou inerente a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo Plano de Cargos e Salários do Quadro de Pessoal, elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização, continuam sendo classificadas no grupo de Natureza de Despesa 1 – Pessoal e Encargos, não tendo sido, ainda, alterada a contabilização desse tipo de gasto para o Grupo 3 – Outras Despesas Correntes.

Em razão desses apontamentos, em especial, pelo desequilíbrio orçamentário e os aumentos expressivos de dispêndios de alguns elementos de despesa, a Unidade Técnica solicitou que o Estado apresentasse justificativas, fl. 196.

Examinadas as alegações da defesa (fls. 857/858), constatou a CFAMGE que:

Quanto ao primeiro questionamento, referente a despesas relativas a mão de obra, devem ser considerados o inciso I do art. 17 da Lei 10.180, de 6/2/01, e o inciso I do art. 6º do Decreto 6.976, de 7/10/09, que conferem à Secretaria do Tesouro Nacional – STN do Ministério da Fazenda – MF a condição de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal. Considere-se, ainda, que a STN, por meio de manuais publicados regularmente, estabelece os padrões contábeis e fiscais para a Administração Pública, ressaltando-se que a 7ª edição do seu Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, válido para o exercício



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

financeiro de 2017, foi aprovada pela Portaria 403, de 28/6/16, tendo em vista a necessidade de aprimoramento e atualização permanente, incluídas as alterações decorrentes da padronização e da harmonização conceituais. Portanto, o Governo deve atentar para as seguintes orientações contidas no referido Manual,(...)

no que tange às Outras Despesas com Pessoal decorrentes de contrato de terceirização:

(...)no Parecer Prévio das Contas do Exercício de 2016, publicado no DOC de 26/2/18, que, nos próximos exercícios, o Governo atentasse para as alterações promovidas pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP e no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, isto é, que contabilizasse o elemento 34 no Grupo de Natureza de Despesa 3, adotando as regras dos Manuais vigentes à época dos registros contábeis. Em face dos argumentos expostos, ratifica-se o apontamento inicial.

No que se refere ao segundo apontamento, que trata dos aumentos expressivos de alguns elementos do grupo Outras Despesas Correntes, quanto aos aportes para cobertura de déficit atuarial e/ou déficit financeiro do RPPS, houve, conforme alegado, complementação dos valores necessários para cobertura do déficit previdenciário, e também crescimento das despesas com inativos, o que levou a um maior aporte de recursos do Tesouro. Há que se ressaltar, entretanto, determinação constante no Parecer Prévio das Contas de 2015, de que a Administração Pública Estadual abstenha-se de fazer aportes ao Regime Próprio de Previdência Social, o que contraria o disposto na Portaria MPS 746/11, sendo necessário que os recursos para o Plano Atuarial permaneçam aplicados pelo período de 5 anos.

Quanto ao aumento dos gastos com auxílio-alimentação, de acordo com as alegações trazidas pela defesa, trata-se de ajuda de custo que tem como base legal a Resolução da SEF/MG 4.969, de 21/1/17, a qual define os parâmetros e limites para determinação do seu valor, de que trata o art. 189 da Lei 22.257, de 27/7/16, nos termos do Decreto n. 47.116, de 27/12/16, e dispõe sobre as condições para o pagamento. A esse respeito, fundamental levar em consideração o impacto que a citada ajuda de custo trouxe aos cofres públicos, na atual situação de grave crise financeira do Estado, com registro de déficits desde o exercício de 2015. Registra-se que tal situação foi descrita como preocupante pelo Excelentíssimo Senhor Governador, em sua Mensagem 2018, encaminhada à ALMG. Apesar disso e na contramão da crise, houve incremento de certos gastos na Administração Pública. É sabido que, se por um lado existem despesas de execução obrigatória, por outro, existem despesas passíveis de intervenção e margem de contingenciamento, tais como o auxílio-alimentação, que poderiam ser contingenciadas, tendo sido, ao contrário, reajustadas a título de ajuda de custo. Parece incoerente, levando-se em conta que a própria defesa alega esforço constante do Estado para contingenciar parcela de suas despesas discricionárias, na tentativa de reverter o quadro de déficit.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

Segundo o reexame técnico, *na contramão da crise, houve incremento de certos gastos na Administração Pública, alguns passíveis de intervenção e margem de contingenciamento, o que demonstra incoerência, dado que a própria defesa alega esforço constante do Estado para contingenciar parcela das despesas discricionárias, na tentativa de reverter o déficit.*

Dessa forma, tendo em vista que os esclarecimentos apresentados pelo Governo não tiveram o condão de superar as irregularidades, ratifica este Parquet o reexame técnico, concluindo-se que permanece o apontamento relativo ao progressivo aumento dos gastos com as despesas correntes objeto de exame e opinando no sentido de que as recomendações já expedidas ao Governo em outros exercícios, inclusive nas contas de 2015 e 2016, sobre a observância aos procedimentos estabelecidos no Manual da STN – Portaria n. 403/2016, relativos à classificação das despesas de mão de obra terceirizada no grupo de despesa 3 - Outras Despesas Correntes -, elemento de despesa 34 - Outras Despesas Decorrentes de Contratos de Terceirização, devem ser integralmente mantidas na análise das contas do exercício de 2017.

13 – AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE - ASPS

13.1 - Apuração do Índice de Aplicação na Saúde

De acordo com o inciso II do artigo 77 do ADTC – CR/88, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 29/00, compete aos Estados a aplicação mínima de 12% do produto da arrecadação dos impostos e recursos ali especificados nas ações e serviços públicos de saúde - ASPS.

Acresça-se ao mandamento constitucional, o regramento imposto pelo art. 6º da Lei Complementar n. 141/2012 que reverberou a necessidade de aplicação do percentual de no mínimo de 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se referem os artigos 155, 157 (alínea “a” do inciso I), e o inciso II do *caput* do art. 159 da CR/88 em ASPS.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

O Estado de Minas Gerais, por meio da LOA, fixou, para o exercício de 2017, o montante total de R\$ 5,374 bilhões para a saúde, o que equivaleria a uma aplicação de 12,01%.

Já em sede de prestação de contas, o Governo apresentou um percentual de 12,09% de aplicação de recursos nas ASPS.

Entretanto, a Unidade Técnica considerou, em seu relatório inicial, incorretas as contas apresentadas, efetuando alterações e apurando percentual de 7,71%, portanto, inferior ao limite mínimo fixado no dispositivo supracitado, apontando, *verbis*:

13 ASPS: para efeito de apuração do percentual mínimo aplicado em ASPS, não foram computados os valores inscritos em RPNP, sendo consideradas, por esta unidade técnica, apenas as despesas liquidadas no exercício, as quais atingiram R\$ 3.641.519.027,62.

O Governo apresentou defesa, cumprindo tratar de alguns pontos de forma mais detida, conforme abaixo:

13.2 - Despesas com Unidades de Saúde do Sistema Prisional

Registra a Unidade Técnica que, para o cômputo dos gastos com ASPS no exercício de 2017, considerou as despesas abaixo com Unidades de Saúde do Sistema Prisional:

TABELA 160
Despesas Realizadas na Seap/Sesp e Computadas como ASPS

Exercício de 2017		Em R\$	
Unidade	Ação / Descrição	Empenhada	Liquidada
1451 - Seap	4221 - Remuneração de Pessoal Ativo e Encargos para Atendimento à Saúde do Sistema Prisional	111.688.419,32	111.688.419,32
	4603 - Unidades de Saúde do Sistema Prisional	24.157.612,00	9.160.594,80
	Total	135.846.031,32	120.849.014,12
1691 - Sesp	4581 - Atendimento à Saúde do Adolescente em Conflito com a Lei	742.813,65	541.838,63
	4599 - Sistema Integrado de Políticas Sobre Drogas	8.817.821,23	8.817.821,23
	4667 - Remuneração de Pessoal Ativo e Encargos para Atendimento à Saúde do Sistema Segurança Pública de Minas Gerais	2.996.439,60	2.996.439,60
	Total	12.557.074,48	12.356.099,46
Total Geral		148.403.105,80	133.205.113,58

FONTE: Armazen de Informações - Siaf.

Entretanto, ressaltou o Órgão Técnico que, diante da variação de valores observada em diversos exercícios e das dificuldades encontradas para identificar os gastos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

efetivamente realizados com saúde, emerge indispensável que seja realizada ação de fiscalização mais aprofundada.

Assim, encampa este Órgão Ministerial a sugestão apresentada pela Unidade Técnica no sentido de que esse Tribunal de Contas promova a realização de ação de fiscalização com esse fim específico, de forma que, nos próximos exercícios, possa-se confirmar que tal montante investido em Unidades de Saúde do Sistema Prisional refere-se, efetivamente, a gastos com saúde.

13.3 - Inclusão irregular de despesas empenhadas e não liquidadas sem disponibilidade de caixa no cálculo das ASPS

Quanto à evidenciação das disponibilidades financeiras vinculadas à saúde, registrou a CFAMGE, em seu exame inicial (fls. 365/366), *verbis*:

Em consultas realizadas no Armazém de Informações – Siafi, apurou esta equipe que a conta bancária escritural do FES – Tesouro Estadual Fonte 10 (Conta Recursos/Transferências Vinculados), apresentou, no encerramento do exercício de 2017, um saldo positivo no montante de R\$ 81,457 milhões, insuficiente, portanto, para acobertar os valores inscritos de RPNP, específicos desse Fundo, os quais alcançaram, em 2017, o montante de R\$ 1,625 bilhão. Oportuno ressaltar que, conforme já mencionado anteriormente, os valores totais inscritos em RPNP, ano-origem 2017, considerando todas as unidades orçamentárias que executaram despesas com ASPS, totalizaram, no exercício, a importância de R\$ 2,067 bilhões.

Além disso, nos mesmos moldes do ocorrido nos exercícios de 2015 e 2016, de acordo com o Anexo 5 do RGF – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa, o Poder Executivo apresentou insuficiência financeira de R\$ 10,568 bilhões, uma vez que as obrigações, no montante de R\$ 12,795 bilhões, suplantaram as disponibilidades existentes, de R\$ 2,227 bilhões. Ainda assim, houve a inscrição de R\$ 5,930 bilhões de RPNP, resultando em uma insuficiência total de R\$ 16,499 bilhões.

Relembrou, ademais, que, na esteira do disposto no art. 24²⁶ da Lei Complementar n. 141, de 13 de janeiro de 2012 c/c o inciso II do §1º do art. 4º²⁷ da

²⁶ Lei Complementar n. 141, de 13 de janeiro de 2012:

“Art. 24. Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a que se refere esta Lei Complementar, serão consideradas:

I - as despesas liquidadas e pagas no exercício; e

II - 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.”

²⁷ Instrução Normativa TCEMG n. 05/2012:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

Instrução Normativa TCEMG n. 05/2012, *as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar, somente poderão ser computadas no cálculo dos recursos mínimos aplicados em ASPS até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde.*

Desse modo, diante da ausência de disponibilidade de caixa, concluiu que os valores de RPNP não poderiam entrar no cômputo do índice de aplicação em ASPS, mantendo apenas as despesas liquidadas no exercício.

Em sede de defesa, o Governo trouxe argumentos similares àqueles apresentados para justificar o índice da MDE, tendo alegado, em suma: que, no exercício de 2017, teria aplicado 12,09% da Receita Corrente Líquida de Impostos e Transferências em ASPS; que tal montante, em 31.12.2017, era composto de investimentos nos diversos estágios da realização da despesa – empenhados, liquidados ou pagos; que, independente da situação e mesmo existindo apenas o empenho, tais recursos estariam comprometidos com o financiamento de ações e serviços públicos de saúde no Estado; e que, no exercício de 2018, estaria envidando esforços no sentido de quitar restos a pagar inscritos no exercício anterior, relativos aos seus compromissos decorrentes com ASPS.

Analisada a defesa, a Unidade Técnica concluiu:

Especificamente em relação à Saúde, entende esta Coordenadoria que as argumentações consignadas, em sede de defesa, pela Secretaria de Estado da Fazenda não foram suficientes para desconstituir o seu apontamento inicial, sendo, dessa forma, ratificados todos os posicionamentos constantes no item 6.2, a fls. 359/376 do seu Relatório Técnico. Não havendo disponibilidade de caixa, não poderiam os valores inscritos em RPNP ser considerados no cômputo do percentual mínimo aplicado em ações de saúde, sob pena de descumprimento da LC 141/12, art. 24, inciso II, bem como de norma do Tribunal de Contas – Instrução TCEMG 05/12, art. 4º, §1º, inciso II.

“Art. 4.º - Os recursos previstos nos incisos I e II do § 1º do art. 1º desta Instrução deverão ser aplicados, integralmente, no exercício financeiro correspondente.

§ 1º - Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados nas ações e serviços públicos de saúde, serão consideradas:

I - as despesas empenhadas, liquidadas e pagas no exercício; e

II - as despesas empenhadas, liquidadas ou não, inscritas em restos a pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde e demonstradas nos Anexos II A e II - B – Demonstrativo dos Gastos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, para o Estado e Municípios, respectivamente.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

Mais uma vez merece acolhida a conclusão técnica.

De fato, em observância à Lei Complementar n. 141/2012 (art. 24) e à Instrução Normativa TCEMG n. 05/2012 (c/c o inciso II do §1º do art. 4º), bem como de acordo com a jurisprudência dessa Corte (cumprindo destacar aqui, mais uma vez, a deliberação emanada pelo Pleno desse Tribunal nos autos da Consulta nº 932736), tem-se que, não havendo disponibilidade de caixa, não poderiam os valores de RPNP integrarem o índice da saúde.

Aliás, tal questão já foi amplamente abordada na fundamentação alhures para o cômputo do índice com MDE.

Assim, e na esteira do que constou dos relatórios técnicos, este Ministério Público de Contas entende que o Estado aplicou percentual de 7,71% em ASPS, conforme a seguir detalhado:

ÍNDICE DE AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE – inciso II do artigo 77 do ADTC – CR/88	
Base de Cálculo das Receitas Decorrentes de Impostos e Transferências da União (I)	R\$ 47.208.210.298
Valor mínimo a ser aplicado com ASPS (12% da receita)	R\$ 5.664.985.235
Gastos efetivamente realizados com ASPS	R\$ 3.641.519.028
Percentual apurado de aplicação em ASPS	7,71%

Em que pese a previsão consignada no art. 25 da Lei Complementar n. 141/12, de postergação, para o exercício subsequente, de eventual diferença resultante de não atendimento, em determinado exercício, dos recursos mínimos previstos na Lei para aplicação em ASPS, na prática, tal permissão agravou o quadro de descontrole financeiro pelo qual passa o Estado, conforme constatado pelo Órgão Técnico, ao analisar a movimentação financeira até junho de 2018 dos RPNP da saúde inscritos em 2017, cumprindo transcrever:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

Conforme evidenciado, do montante inscrito em RPNP (R\$ 2,067 bilhões), os valores pagos pelo Estado atingiram R\$ 157,366 milhões, o equivalente a 7,61% das inscrições, os cancelamentos totalizaram R\$ 54,047 milhões (2,61%), enquanto que as liquidações de despesas alcançaram R\$ 1,025 bilhões (49,57%). Diante do exposto, conclui-se que ainda restam R\$ 1,042 bilhão (50,43%) e R\$ 1,910 bilhão (92,39%) pendentes de liquidação e pagamento, respectivamente, para que o Estado “quite” integralmente os RPNP - origem 2017. Quanto aos valores cancelados, devem os mesmos ser aplicados até o encerramento do exercício de 2019, em obediência ao disposto no art. 24, inciso II, §§1º e 2º da LC 141/12.

Registre-se, também, que, na esteira do que restou constatado pela CFAMGE, *não houve cumprimento, por parte do Governo do Estado de Minas Gerais, das determinações exaradas pelo Pleno desta Casa em 11/7/17, por ocasião da emissão de Parecer Prévio sobre as Contas Governamentais de 2016, quando determinou que, no exercício de 2017, o Governo processasse todo o ciclo da despesa referente aos restos a pagar (processados e não processados), incluídos no percentual de ASPS de 2016.*

Desse modo, diante do percentual de 7,71% verificado, da relevância dos valores envolvidos, das regras e jurisprudência relacionadas à contabilização dos RPNP, da necessidade de não dar guarida ao aumento do passivo financeiro e do desequilíbrio das contas públicas, entende este Órgão Ministerial pela irregularidade do item em apreço.

13.4 – Quanto aos cancelamentos de Restos a Pagar

De acordo com os §§1º e 2º do artigo 24²⁸ da Lei Complementar nº 141/2012, além do percentual mínimo de 12% fixado na CF/88, também deverá ser aplicada nas ASPS a disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar Cancelados, até o término

²⁸ Art. 24. Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a que se refere esta Lei Complementar, serão consideradas: (...) II - 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.

§ 1º A disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar, considerados para fins do mínimo na forma do inciso II do caput e posteriormente cancelados ou prescritos, deverá ser, necessariamente, aplicada em ações e serviços públicos de saúde.

§ 2º Na hipótese prevista no § 1º, a disponibilidade deverá ser efetivamente aplicada em ações e serviços públicos de saúde até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrição dos respectivos Restos a Pagar, mediante dotação específica para essa finalidade, sem prejuízo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício correspondente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

do exercício seguinte ao do cancelamento, mediante dotação específica para essa finalidade.

Quanto ao tema, apontou a Unidade Técnica em sua análise inicial (fls. 369 a 374):

No exercício de 2014, ocorreram cancelamentos de Restos a Pagar – RPNP e RPP –, totalizando R\$ 288,247 milhões. Em 2015, os cancelamentos de Restos a Pagar atingiram o montante de R\$ 73,906 milhões. Como já mencionado, em 21/11/16 o Colegiado desta Corte deliberou, por maioria, quando da emissão de Parecer Prévio sobre as Contas Governamentais do Exercício de 2015, que a disponibilidade relativa aos Restos a Pagar cancelados em 2014 (R\$ 288,247 milhões) e em 2015 (R\$ 73,906 milhões) deveria ser aplicada a partir do exercício de 2017.

Do mesmo modo, no exercício de 2016, ocorreram cancelamentos de Restos a Pagar no montante de R\$ 248,933 milhões, dos quais R\$ 153,574 milhões referem-se a RPNP, anos-origem 2011 a 2015, e R\$ 95,359 milhões referem-se a RPP, originários dos anos de 2012 a 2015. Quanto a esses cancelamentos, nos termos do parecer prévio emitido quando do exame das Contas Governamentais de 2016, o Estado também deveria aplicar a disponibilidade financeira resultante dos mesmos até o encerramento de 2017.

Verificou esta equipe técnica, durante os seus trabalhos de acompanhamento da execução orçamentária, que não houve aplicação, no exercício de 2017, das disponibilidades financeiras oriundas dos cancelamentos ocorridos em 2016, revelando descumprimento pelo Estado das determinações emitidas por esta Corte em sessão do dia 11/7/17, bem como das disposições contidas no art. 24, inciso II, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar 141/2012.

Relativamente aos cancelamentos de Restos a Pagar ocorridos no exercício de 2017, esta unidade constatou que os mesmos alcançaram o montante de R\$ 229,836 milhões, os quais, individualizados por ano-origem, são apresentados a seguir.

(...)

De acordo com o estabelecido no art. 24, inciso II, §§ 1º e 2º, da LC 141/12, as disponibilidades de caixa resultantes dos cancelamentos de RPNP, anos-origem 2013 a 2016, no total de R\$ 113,320 milhões, bem como aquelas oriundas dos cancelamentos de RPP, anos-origem 2011-2016, no montante de R\$ 116,516 milhões, totalizando R\$ 229,836 milhões, deverão ser aplicadas em ações e serviços públicos de Saúde até o término do exercício de 2018, sem prejuízo do percentual mínimo de 12% definido na CR/88. (Grifou-se.)

Quanto ao tema, o Estado apenas alegou em sua defesa (fl. 753-v):

Por fim, ressalta-se que, no exercício de 2018, o Poder Executivo vem envidando esforços no sentido de quitar os restos a pagar inscritos no exercício anterior, relativo aos seus compromissos decorrentes com Ações e Serviços



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

Públicos de Saúde, mesmo com a grave crise financeira que assola o Estado de Minas Gerais nos últimos anos.

Como visto alhures, não há como acatar a alegação do Governo, vez que se mostra contrária à situação fática constatada, que revela que o montante a ser aplicado em ASPS vem, nos últimos exercícios, acumulando-se diante, inclusive, dos verificados cancelamentos de RPNP.

Destarte, entende este Parquet que deva ser expedida determinação ao Governo para que, até o final do exercício de 2018, sejam aplicadas em ASPS as disponibilidades financeiras oriundas dos cancelamentos de Restos a Pagar ocorridos nos exercícios de 2014, 2015 e 2016, conforme disposto nos §§1º e 2º do artigo 24 da LC 141/2012.

14 – RENÚNCIA DE RECEITAS

A renúncia de receitas consiste na desistência do direito à cobrança de determinado tributo por parte do ente federado competente para sua instituição, sendo implementada mediante a concessão de incentivos fiscais. Trata-se de instrumento econômico bastante utilizado pelos governos, cujo objetivo é incentivar atividades econômicas específicas ou alavancar o desenvolvimento de certas regiões.

Em face do princípio da indisponibilidade do interesse público, a renúncia de receita não é deixada ao mero arbítrio do gestor público. Ao revés, ela é disciplinada pela LRF em diversos dispositivos, dentre os quais o seu artigo 14.

Segundo a mencionada Lei, para fins de renúncia de receita, é necessária a existência de medidas de compensação, a fim de que inexista prejuízo aos cofres públicos e aos interesses da sociedade considerada em sua completude, ou a demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

A estimativa das medidas de compensação deve constar do Anexo de Metas Fiscais da LDO, conforme preceitua o art. 4º, § 2º, V, da LRF.

14.1 - Estimativas na LDO

De acordo com a análise efetuada pela Unidade Técnica, o Anexo de Metas Fiscais da LDO 2017 apresentou o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, exigido pela LRF no artigo 4º, §2º, inciso V.

Entretanto, observou que não consta, da tabela relativa às novas renúncias de receita apresentada pelo Estado, a coluna destinada a especificar a compensação da renúncia, em desacordo com o consignado na 7ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN (fl. 211).

Em sua defesa, fl. 754, a Secretaria de Estado de Fazenda ratificou as informações já prestadas ao Tribunal. Por sua vez, a Unidade Técnica não considerou plausíveis as alegações (fls. 861/862), tendo em vista que:

As informações prestadas referem-se à ausência de contabilização da renúncia de receita, fato justificado como sendo decorrência da dificuldade de mensuração do principal imposto, ICMS, conforme previsto no Manual de Contabilidade aplicado ao Setor Público. Porém, esse fato não guarda vínculo com o apontamento em questão, já que o mesmo diz respeito à ausência de demonstração da compensação da renúncia de receita no Anexo de Metas Fiscais da LDO, conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN. Ou seja, não se trata da renúncia já efetivada e sim da previsão da renúncia e sua compensação, ensejando medidas corretivas por parte da Seplag e SEF.

Em diversas oportunidades, o Tribunal de Contas já expediu recomendação no sentido de que o Estado promovesse a adequação da referida tabela, prestando informações acerca da compensação da renúncia e apresentando a análise dos critérios estabelecidos (fl. 225).

Dessa forma, ratifica este Ministério Público o posicionamento da Unidade Técnica, concluindo que as recomendações expedidas ao Governo do Estado de Minas Gerais no julgamento das contas relativas ao exercício de 2016 devem ser reiteradas, no sentido de que o Estado, alinhado às orientações da STN, evidencie, nos demonstrativos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

previstos na LRF, os critérios estabelecidos para a renúncia de receita e suas respectivas compensações.

14.2 - Estimativas da LOA

Consta da LOA, exercício 2017, o *Anexo I – Demonstrativo Regionalizado do Efeito sobre a Receita e a Despesa Decorrente de Benefícios Fiscais, contendo a previsão orçamentária das perdas com benefícios heterônomos, dos novos benefícios e renúncias preexistentes ou consolidadas, da representatividade em relação às Receitas Correntes, Tributária e de ICMS, bem como o detalhamento de seus valores por tributo, modalidade de renúncia, região administrativa do Estado e setor beneficiado* (fls. 213/214).

A apresentação do referido Anexo atende ao prescrito no artigo 8º, IX, da LDO de 2017, contudo, o valor nele consignado (R\$14,763 bilhões), para os três grupos de renúncia (consolidadas, novos benefícios e benefícios heterônomos), foi superior ao previsto na LDO (R\$ 12,912 bilhões).

A Unidade Técnica procedeu a levantamento comparativo entre as renúncias de receitas e os valores aplicados em Saúde e Educação, constantes da LOA de 2017. Extraí-se dos dados apurados que a renúncia constante da previsão orçamentária supera em 174,72% os gastos estimados para ASPS, e em 31,78% aqueles previstos para MDE.

Subtraindo-se os benefícios heterônomos, haja vista suas peculiaridades, e as novas renúncias, apura-se que somente os benefícios preexistentes ultrapassam as despesas previstas em ASPS em 31,12% e correspondem a 62,90% das previstas para MDE (fls. 214/215).

Noutro giro, ao examinar o montante das perdas com renúncias e sua relação com os gastos efetivamente realizados em ASPS e MDE, no exercício de 2017, verificou-se que o valor de perdas com as renúncias (R\$ 17,763 bilhões) supera em 221,16% as



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

despesas empenhadas com ASPS (R\$ 5,709 bilhões) e em 57,93% as despesas com MDE (R\$ 11,247 bilhões), fl. 219.

A representatividade dessas renúncias no orçamento evidencia a necessidade de seu acompanhamento, tendo em vista que, como apurado, as renúncias consolidadas (preexistentes) e as novas renúncias correspondem a 83,53% e 97,44%, respectivamente, das despesas empenhadas com ASPS. No que toca aos gastos com MDE, esses percentuais correspondem a 42,40% e 49,46%, respectivamente.

Importa destacar, ainda, as novas renúncias concedidas no exercício de 2017, que totalizaram o montante de R\$ 5.562 bilhões, superaram em 39.355,15% o previsto na LOA de 2017, deixando evidente a ausência de previsão orçamentária e a adoção de medidas compensatórias das novas renúncias (fl. 222).

Em estudo comparativo da estimativa de crescimento das novas renúncias de receita no período de 2014 a 2017, a Unidade Técnica identificou *um crescimento vertiginoso em 2017, marcando uma elevação de 910,84% se comparado ao exercício de 2014, em consequência do Novo Regularize, (...). Em termos nominais, este percentual indica que as perdas com as novas renúncias registradas em 2014, no valor de R\$ 550,284 milhões, chegaram a R\$ 5,562 bilhões em 2017, provenientes, principalmente, da Anistia e da Remissão de ICMS, sem previsão orçamentária.* (fl. 224).

Pois bem. Diante dos dados apresentados, é evidente a necessidade de se realizar um controle mais efetivo pelo Tribunal de Contas no tocante às renúncias identificadas nas contas do Governo.

Ora, tanto em sua estimativa, quanto na execução efetiva, a renúncia de receita superou significativamente, em sua proporção, os gastos do Estado com serviços e ações públicas de saúde e de educação.

Além disso, é preciso destacar que o Estado encontra-se em momento de crise financeira, no qual até mesmo o seu orçamento já faz previsão antecipada de déficit fiscal para o exercício objeto da estimativa.

Citado, o Estado apresentou a manifestação de fl. 754, que submetida ao crivo da Unidade Técnica, entendeu que (fls. 861/862):



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

As informações prestadas referem-se à ausência de contabilização da renúncia de receita, fato justificado como sendo decorrência da dificuldade de mensuração do principal imposto, ICMS, conforme previsto no Manual de Contabilidade aplicado ao Setor Público. Porém, esse fato não guarda vínculo com o apontamento em questão, já que o mesmo diz respeito à ausência de demonstração da compensação da renúncia de receita no Anexo de Metas Fiscais da LDO, conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN. Ou seja, não se trata da renúncia já efetivada e sim da previsão da renúncia e sua compensação, ensejando medidas corretivas por parte da Seplag e SEF.

Na ausência de manifestação do Estado acerca de tema tão relevante, considera este *Parquet* necessária uma postura mais incisiva por parte do Tribunal de Contas na fiscalização das renúncias de receitas.

O acompanhamento das renúncias de receitas pelo Tribunal de Contas é de suma importância para instigar o Estado de Minas Gerais à busca efetiva e eficaz do equilíbrio das contas, sobretudo diante do atual panorama de crise econômico-financeira vivenciado, e sobretudo quando suas previsões orçamentárias já induzem à aprovação da LOA com déficit financeiro.

Considerando todo o contexto exposto, a atuação dessa Corte deve ser mais efetiva, determinando-se a realização de auditoria nos procedimentos de renúncias de receitas realizados pelo Estado.

O Tribunal de Contas é o órgão que possui competência constitucional para exercer tal ofício, notadamente diante da estratégia pactuada por todos os Tribunais de Contas do Brasil, por meio da Resolução ATRICON n. 06/2016.

Por todo o exposto, ratificando o pedido já realizado por este Ministério Público de Contas nas contas de 2016, entende-se necessária a determinação de auditoria no Estado de Minas Gerais relativa aos procedimentos de renúncias de receitas e as respectivas compensações adotadas pelo Governo para mitigar eventuais perdas.

15 - RECURSOS DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS – CFEM



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

A compensação financeira pela exploração de recursos minerais - CFEM constitui o *royalty* da mineração, previsto no art. 20, §1º²⁹, da CR/88.

A CFEM é uma contraprestação pela utilização econômica dos recursos minerais extraídos do subsolo, reservando-se à União e seus entes federados o direito à compensação pela exploração desses recursos, sendo o Departamento Nacional de Produção Mineral o órgão responsável pela regulação e fiscalização da arrecadação da CFEM.³⁰

No que concerne ao percentual de distribuição da compensação financeira prevista na Constituição, conforme mencionado alhures, a matéria foi regulamentada pela Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e pela Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990.³¹

Os artigos 252 e 253 da CE/89³² determinam a aplicação dos recursos estaduais da CFEM prioritariamente na assistência aos municípios mineradores.

Na mesma linha, o art. 26 do Decreto n. 1/91, que regulamenta o pagamento da compensação financeira pela exploração de recursos minerais instituída pela Lei n 7.990/89, veda aos beneficiários das compensações financeiras a aplicação de tais valores em pagamentos de dívidas e no quadro permanente de pessoal da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

²⁹ Art. 20 – São bens da União: (...)

(...)

IX – os recursos minerais, inclusive os do subsolo; (...)

1º - É assegurada nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

³⁰ Conforme previsão legal do art. 3º, inciso IX, da Lei Federal nº 8.876, de 2 de maio de 1994, o DNPM deve assegurar, controlar e fiscalizar o exercício das atividades de mineração em todo território nacional.

³¹ A Lei Federal nº 7.990/89 Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências (Art. 21, XIX da CF).

A Lei Federal nº 8.001/90 define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências.

³² Art. 252 – Os recursos financeiros destinados ao Estado, resultantes de sua participação na exploração de recursos minerais em seu território ou de compensação financeira correspondente, serão, prioritariamente, aplicados de forma a garantir o disposto no art. 253, sem prejuízo da destinação assegurada no § 3º do art. 214.

Art. 253 – O Estado assistirá, de modo especial, o Município que se desenvolva em torno de atividade mineradora, tendo em vista a diversificação de sua economia e a garantia de permanência de seu desenvolvimento socioeconômico.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

Entretanto, apesar das diversas recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas a esse respeito, desde o exercício de 2011, o Estado não tem evidenciado a destinação destes recursos segundo a previsão legal, vale dizer, para assistência prioritária aos municípios mineradores e à proteção do meio ambiente.

No exame inicial, constatou-se, no exercício de 2017, a arrecadação do montante de R\$ 175,411 milhões, tendo decaído nominalmente a arrecadação do exercício anterior em 14,16%.

De acordo com a Unidade Técnica, os recursos relativos à CFEM foram aplicados em programas não específicos para municípios mineradores e em outros cujo objeto é contrário ou incoerente com os propósitos constitucionais.

Por outro lado, apesar da inobservância às recomendações do Tribunal de Contas, houve avanço no exercício de 2016 com a edição da Lei n. 22.381, de 05/12/2016, que dispõe sobre a política estadual de diversificação produtiva dos municípios mineradores. Um ponto importante da Lei refere-se ao seu artigo 2º que, como forma de classificar e indicar os municípios mineradores, aponta condições a serem observadas: (i) integrar associação a que se refere o §1º do artigo 253 da CE/89; (ii) receber repasses do ICMS, na forma do percentual específico previsto no §2º do artigo 253 da CE/89; e (iii) receber quota-parte da CFEM, nos termos do §1º do artigo 20 da CF/88 e do inciso IX do artigo 3º da Lei Federal n. 8.876, de 02 de maio de 1994.

Assim, em consonância com o exame técnico, apresenta-se necessário o acompanhamento e o monitoramento da aplicação e dos resultados da Lei n. 22.381/2016, nas esferas estadual e municipal, para fins de integração.

Especificamente, sobre as recomendações já expedidas pelo Tribunal em exercícios anteriores, o relatório técnico apontou o descumprimento de duas delas:

- a) descumprimento aos parágrafos 1º e 3º do artigo 253 da CE/89, pois não foi criado ainda um plano específico de integração e assistência aos municípios mineradores;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

b) os recursos da Cfem possuem vinculação fixada por norma constitucional, não devendo ser transferidos ao Caixa Único do Estado, mas sim gerenciados em conta específica, observada a transparência dos respectivos gastos públicos em prol de toda a sociedade.

O Governo do Estado de Minas Gerais apresentou esclarecimentos às fls. 757-v/758 que em nada justificaram ou complementaram os pontos questionados.

Em sede de reexame, a Unidade Técnica manteve o que foi inicialmente identificado (fls. 864/866).

Dessa forma, ratifica este Órgão Ministerial o posicionamento técnico, concluindo que devem ser mantidas as seguintes recomendações ao Governo do Estado de Minas Gerais:

a) Envidar esforços para a normatização do Plano de Integração e de Assistência aos Municípios Mineradores;

b) Envidar esforços para criar o Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, previsto no § 3º do art. 253 da Constituição Mineira;

c) Necessidade de gerenciamento dos recursos do Cfem em conta própria do órgão gestor, considerando-se a destinação vinculada de tais recursos por fixação de norma constitucional.

Por fim, considera-se ainda necessária a determinação de acompanhamento e monitoramento da aplicação e dos resultados da Lei n. 22.381/2016, nas esferas estadual e municipal, para fins de integração.

III - CONCLUSÃO

Após análise da documentação apresentada, do relatório técnico inicial, das alegações trazidas pela defesa e do reexame produzido pela Unidade Técnica, constata



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

este *Parquet* que houve o descumprimento de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais da mais alta envergadura, cumprindo destacar os que se seguem:

- ✓ inciso II do artigo 167 da CR/1988 c/c ao inciso II do artigo 161 da CE/89 e artigo 42 da Lei n. 4.320/64, que vedam a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
- ✓ art. 212 da CR/88, por descumprimento da aplicação do percentual mínimo de 25% dos recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, tendo sido aplicado somente 22,47%;
- ✓ arts. 70 e 71 da Lei n. 9.394/1996 (LDBEN), por apropriar à manutenção e desenvolvimento do ensino despesas afetas à Assistência Comunitária (R\$ 60.388,25), Difusão Cultural (R\$ 59.947,52) e Lazer (R\$ 47.621,50);
- ✓ inciso II do §4º do artigo 5º da Instrução Normativa/TCEMG n. 13/2008;
- ✓ §1º do art. 1º da Lei Complementar n. 101/2000 (LRF), conquanto, apesar de já apresentar insuficiência financeira no exercício de 2017, no montante de R\$ 10,568 bilhões, o Poder Executivo ainda inscreveu R\$ 5,930 bilhões em RPNP, resultando numa insuficiência financeira de R\$ 16,499 bilhões;
- ✓ inciso V do art. 50 da LRF, em razão da ausência de indicação da natureza e o tipo de credor na conta Obrigações a Liquidar de Exercícios Anteriores – OLP;
- ✓ n. 3 da alínea b do inciso III do art. 55 da LRF que trata da inscrição em Restos a Pagar até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;
- ✓ § 5º do art. 157 e art. 158 da CE/89, e § 2º do art. 8º da Lei n. 21.968/2016;
- ✓ §3º do art. 50 da LRF, manutenção de sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento dos programas governamentais;
- ✓ inciso I e incisos I e II do § 1º, todos do art. 1º da Portaria n. 746, de 27 de dezembro de 2011, expedida pelo Ministério da Previdência Social (MPS);



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

-
- ✓ §2º do artigo 21 da Portaria 403, de 10/12/2008, do Ministério da Previdência Social, segregação do plano financeiro e do plano previdenciário, bem como dos recursos a eles alocados, seja para cobertura de insuficiências financeiras ou para cobertura do déficit atuarial;
 - ✓ art. 40 c/c o art. 195 da CR/88 que fixaram o caráter contributivo e solidário do regime de previdência social;
 - ✓ art. 42 da Lei n. 22.254/2016 (LDO) e art. 9º da LRF, não contingenciamento de despesas;
 - ✓ §§ 3º e 4º do art. 1º e art. 2º do Decreto n. 47.147, de 27/1/2017, ausência de revisão dos limites estabelecidos para a Programação Orçamentária e Financeira;
 - ✓ inciso III do art. 5º da Lei. 10.028/2000, infração administrativa contra as leis de finanças públicas;
 - ✓ inciso I do art. 17 da Lei 10.180, de 6/2/01, e o inciso I do art. 6º do Decreto 6.976, de 7/10/09, competência para estabelecer padrões contábeis e fiscais para a Administração Pública;
 - ✓ inobservância dos procedimentos estabelecidos no Manual da STN – Portaria n. 403/2016, relativos à classificação das despesas de mão de obra terceirizada no grupo de despesa 3 - Outras Despesas Correntes -, elemento de despesa 34 - Outras Despesas Decorrentes de Contratos de Terceirização;
 - ✓ inciso II do art. 77 do ADCT da CF/88, acrescentado pela EC nº 29/00, por descumprimento de aplicação do percentual mínimo de 12% nas ações e serviços de saúde, tendo sido aplicado somente 7,71%;
 - ✓ art. 6º da Lei Complementar n. 141/2012;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

- ✓ inciso II do art. 24 da Lei Complementar n. 141/2012 c/c o inciso II do §1º do art. 4º da Instrução Normativa TCEMG n. 19/2008 com redação conferida pelo art. 1º da Instrução Normativa TCEMG n. 05/2012;
- ✓ art. 24, inciso II, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar n. 141/2012, aplicada nas ASPS a disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar Cancelados, até o término do exercício seguinte ao do cancelamento, mediante dotação específica para essa finalidade;
- e,
- ✓ art. 252 e §§ 1º e 3º do artigo 253 da CE/89.

Diante de todo o exposto, tendo em vista a natureza e a gravidade das infrações acima detectadas e na esteira do comando constante do art. 45, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008, **OPINA** este Ministério Público de Contas, no cumprimento de sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução (art. 32 da Lei n. 102/2008), **pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do Governo do Estado de Minas Gerais, relativas ao exercício financeiro de 2017**, sem prejuízo da expedição de:

- **DETERMINAÇÕES** ao Governo do Estado de Minas Gerais para que:

- 1) aplique na MDE, com o devido acompanhamento do TCEMG, até o final do exercício de 2018, o montante relativo à diferença entre o valor executado em 2017 (22,47% - R\$ 10.608.245.984,48) e o limite constitucional (25% - R\$ 11.802.052.794,79);
- 2) aplique na MDE, com o devido acompanhamento do TCEMG, até o final do exercício de 2018, os percentuais faltantes referentes aos exercícios de 2015 e de 2016, relativos aos restos a pagar não processados e inscritos sem disponibilidade de caixa, conforme estabelecido nas deliberações emanadas nos autos do Balanço Geral do Estado n. 977590 e do Balanço Geral do Estado n. 1007713;
- 3) apure responsabilidades, em razão do descumprimento do §1º do artigo 1º; artigo 9º e alínea “b” do inciso III do artigo 55 da LRF, sob pena de sofrer as sanções legais cabíveis;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

5) faça constar, do projeto de LDO dos próximos exercícios, percentual não inferior a 1% da receita orçamentária corrente ordinária do Estado, destinado ao atendimento das propostas eventualmente priorizadas nas audiências públicas regionais;

6) cumpra o disposto na Portaria MPS n° 746/2011, no tocante à utilização dos aportes para a cobertura de déficit atuarial do RPPS;

7) aplique em ASPS, com o devido acompanhamento do TCEMG, até o final do exercício de 2018, o montante relativo à diferença entre o valor executado em 2017 (7,71% - R\$ 3.641.519.028) e o limite constitucional (12% - R\$ 5.664.985.235);

8) aplique em ASPS, com o devido acompanhamento do TCEMG, até o final do exercício de 2018, os percentuais faltantes referentes aos exercícios anteriores, relativos aos restos a pagar não processados e inscritos sem disponibilidade de caixa, conforme estabelecido nas deliberações emanadas nos autos do Balanço Geral do Estado n. 977590 e do Balanço Geral do Estado n. 1007713; e,

9) aplique em ASPS, até o final do exercício de 2018, as disponibilidades financeiras oriundas dos cancelamentos de Restos a Pagar ocorridos nos exercícios de 2014, 2015 e 2016, conforme disposto nos §§1º e 2º do artigo 24 da LC 141/2012.

- **RECOMENDAÇÕES** ao Governo do Estado de Minas Gerais para que:

1) realize esforço que permita o pleno funcionamento do CONSFUNDEB;

2) inclua, na avaliação de desempenho do Pacto pelo Cidadão de 2017 e demais exercícios, os dados financeiros das entregas efetuadas, além dos dados qualitativos sobre a efetividade destas ações, com informações sobre os seus resultados e impactos na qualidade de vida da população do Estado;

3) implemente novo Painel de Indicadores alinhando-se ao PMDI vigente, com a revisão daqueles que já existiam e a elaboração de novos indicadores de efetividade, em observância à transparência, a fim de que sejam disponibilizadas informações qualitativas e quantitativas sobre as políticas públicas praticadas;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

4) envie esforços para a efetiva execução e realização das políticas públicas oriundas da CPP e intensificação da participação da sociedade no planejamento governamental;

5) aprimore o demonstrativo da programação da LOA, em que têm sido contemplados todos os programas do PPAG, que contenham recursos previstos para os municípios classificados nas cinquenta últimas posições no IMRS, e confirme que aqueles contemplados são efetivamente os mais necessitados;

6) envie esforços para a ampliação de desempenho satisfatório nos programas sociais aliada ao aumento da transparência dos dados qualitativos destas políticas públicas sociais, demonstrando a efetividade e/ou o seu impacto na qualidade de vida da população do Estado;

7) mantenha sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, visando a maior transparência da gestão, em seus diversos aspectos, inclusive, os custos dos programas governamentais, em atendimento ao disposto no § 3º do art. 50 da LRF;

8) adote medidas que priorizem alocação dos recursos disponibilizados nos orçamentos às Ações de Acompanhamento Intensivo, por serem estratégicas de cada Eixo e das quais se esperam os maiores impactos da atuação do Estado, compondo a linha fundamental de atuação do Governo;

9) adote de medidas que visem sanar ou aprimorar as deficiências endossadas no item 5.2 deste parecer;

10) realize a implantação de mecanismos e ações efetivas que tenham por finalidade o controle da dívida consolidada líquida, sob pena de imposição das sanções previstas no art. 31 da LRF;

11) promova uma ação mais efetiva para alcançar as metas traçadas no Anexo de Metas Fiscais, em face da sua relevância como instrumento de planejamento, transparência e controle fiscal;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

12) proceda, ao elaborar o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS (Anexo 4, artigo 53, II, LRF), à segregação do plano financeiro e do plano previdenciário, bem como dos recursos a eles alocados, seja para cobertura de insuficiências financeiras ou para cobertura do déficit atuarial, em observância ao § 2º do artigo 21 da Portaria 403, de 10/12/2008, do Ministério da Previdência Social;

13) reavalie a necessidade de fixação do percentual de 40% para a abertura de créditos adicionais suplementares, no sentido de que, nas próximas leis orçamentárias, seja fixado percentual adequado à realidade da execução do orçamento, considerando que neste exercício e nos anteriores os créditos suplementares abertos foram substancialmente abaixo do limite fixado;

14) observe os procedimentos estabelecidos no Manual da STN – Portaria n. 403/2016, relativos à classificação das despesas de mão de obra terceirizada no grupo de despesa 3 - Outras Despesas Correntes -, elemento de despesa 34 - Outras Despesas Decorrentes de Contratos de Terceirização;

15) evidencie, alinhado às orientações da STN, nos demonstrativos previstos na LRF, os critérios estabelecidos para a renúncia de receita e suas respectivas compensações;

16) envide esforços para a normatização do Plano de Integração e de Assistência aos Municípios Mineradores e para criar o Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, previsto no § 3º do art. 253 da Constituição Mineira;

17) gerencie os recursos do CFEM em conta própria do órgão gestor, considerando-se a destinação vinculada de tais recursos por fixação de norma constitucional.

- **RECOMENDAÇÃO** ao Poder Legislativo Estadual para que, ao apreciar e votar a Lei Orçamentária Anual - LOA, esteja atento à inserção, no texto legal, de autorização excessiva para a abertura de créditos suplementares, evitando distorções no orçamento.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

Por fim, OPINA este *Parquet* pela adoção das seguintes **PROVIDÊNCIAS** pelo Tribunal de Contas:

1) realize auditoria no Estado de Minas Gerais para a verificação dos procedimentos adotados quanto aos restos a pagar não processados e inscritos nos exercícios de 2015, 2016 e 2017 sem disponibilidade financeira, nos índices constitucionais da educação e da saúde, analisando-se a ocorrência de possível liquidação e pagamento ou anulação e cancelamento desses créditos, e seus impactos nas contas do Estado;

2) adote ações de controle voltadas a garantir que o Governo adeque sua política fiscal à realidade econômico-financeira vivenciada pelo Estado, promovendo medidas de ajuste que não contemplem apenas as providências heterodoxas de incremento da receita já adotadas, mas especialmente ações estruturais relacionadas à racionalização e o contingenciamento das despesas, sobretudo quanto aos gastos com pessoal ativo e inativo;

3) acompanhe as medidas adotadas pelo Estado para o cumprimento do disposto no artigo 40 da CR/88, com a realização de minucioso estudo, para a formulação de mecanismos efetivos visando à adequação do custeio da previdência dos servidores militares ao caráter contributivo e solidário, mediante contribuição de seus segurados;

4) promova a ação de fiscalização para que se possa confirmar que o montante apropriado em Unidades de Saúde do Sistema Prisional refere-se, efetivamente, a gastos com saúde;

5) realize auditoria no Estado de Minas Gerais relativa aos procedimentos de renúncias de receitas e suas respectivas compensações, haja vista a representatividade significativa das renúncias concedidas quando comparadas às despesas e receitas estaduais, sobretudo na manutenção do ensino e nos serviços de saúde, e a Resolução ATRICON n. 06/2016;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

6) realize acompanhamento e monitoramento da aplicação e dos resultados da Lei n. 22.381/2016, nas esferas estadual e municipal, para fins de integração.

É o parecer.

Belo Horizonte, 3 de agosto de 2018.

Elke Andrade Soares de Moura
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas