



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

PROCESSO N.: 1088786

NATUREZA: Balanço Geral do Estado

PROCEDÊNCIA: Governo do Estado de Minas Gerais

EXERCÍCIO: 2019

RESPONSÁVEL: Romeu Zema Neto

RELATOR: Conselheiro Durval Ângelo Andrade

REVISOR: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

Excelentíssimo Senhor Relator,

I - RELATÓRIO

Tratam os autos do exame das contas anuais prestadas pelo Governador do Estado, Sr. Romeu Zema Neto, referentes ao exercício financeiro de 2019, em cumprimento ao disposto no inciso XII do art. 90 da Constituição do Estado – CE de 1989, ao § 1º do art. 229 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado – RITCEMG¹ c/c o art. 230 do mesmo diploma legal.

Cotejando-os, verifica-se que a Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado – CFAMGE procedeu ao acompanhamento da execução orçamentária e à análise das contas anuais do Governador, sob os enfoques contábil, financeiro, jurídico, orçamentário (inclusive planejamento, com vistas ao cumprimento das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento governamental e seus reflexos no desenvolvimento econômico e social do Estado) e patrimonial, elaborando o exame técnico inicial de fls. 04 a 535.

¹ Resolução n. 12, de 17 de fevereiro de 2018.



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

Conforme se infere do referido exame, após análise e diagnóstico técnico do Balanço Geral do Estado, a CFAMGE destacou os principais pontos que dizem respeito ao mérito das Contas do exercício de 2019, quais sejam:

- ✓ o Estado aplicou o percentual de 19,72% da receita base de cálculo, na manutenção e desenvolvimento do ensino, permanecendo abaixo do limite de 25%, em descumprimento ao art. 212 da Constituição Federal. Com destaque para a inclusão de aproximadamente R\$2 bilhões de despesas com inativos no cálculo do percentual constitucional, descumprindo o Termo de Ajustamento de Conduta pactuado com o Tribunal de Contas;
- ✓ o Estado aplicou o percentual de 8,93% da receita base de cálculo em ações e serviços públicos de saúde, permanecendo abaixo do limite de 12%, em descumprimento ao inciso II do art. 77 do ADCT da Constituição Federal c/c o art. 6º da Lei Complementar 141/2012. Com destaque para a inclusão de aproximadamente R\$2,3 bilhões de despesas inscritas em restos a pagar processados sem disponibilidade financeira no final do exercício;
- ✓ o Poder Executivo ultrapassou o limite máximo de gastos com pessoal em 9,4%, dispendendo 58,4% da Receita Corrente Líquida – RCL, em desacordo com a alínea “c” do inciso II do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF;
- ✓ o Poder Executivo extrapolou o limite de alerta da Dívida Consolidada Líquida - DCL, chegando ao patamar de 191,5%, sem que fosse contabilizado, para essa apuração, o montante dos depósitos judiciais. Uma vez considerados esses valores, a DCL ultrapassa o limite máximo;
- ✓ crescimento significativo do estoque de Restos a Pagar Processados - RPP e Restos a Pagar Não Processados - RPNP, perfazendo ao final do exercício de 2019, aproximadamente, R\$40 bilhões;
- ✓ previsão de desonerações do limite de créditos adicionais, na Lei Orçamentária Anual - LOA, sem que haja norma jurídica que ampare esse procedimento;
- ✓ ausência de acompanhamento específico das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, o que pode inviabilizar o planejamento, no médio prazo, do atingimento dos resultados pactuados pelo Brasil com a Organização das Nações Unidas;



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

- ✓ ausência de fixação de percentual mínimo de recursos a serem destinados às propostas apresentadas nas audiências públicas regionais, em desacordo com o §5º do art. 155 da Constituição Mineira;
- ✓ ausência de utilização dos recursos repassados à Fundação de Amparo e Fomento à Pesquisa – Fapemig, a título de amparo e fomento à pesquisa, a despeito do repasse formal dos recursos à Entidade;
- ✓ acompanhamento das emendas parlamentares impositivas;
- ✓ ausência da criação do Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores e riscos inerentes à dependência econômica da mineração.

Às fls. 527 a 529, a CFAMGE concluiu pela citação do Governador do Estado de Minas Gerais, Sr. Romeu Zema Neto, para manifestação quanto aos apontamentos inseridos em cada tópico do exame técnico, que foram apresentados, de forma resumida e meramente exemplificativa, às fls. 529 a 531.

Em atendimento à determinação do Conselheiro Relator, foi realizada a citação do responsável, tendo sido apresentados, por intermédio da Advocacia-Geral do Estado – AGE, defesa e documentos que a instruem.

Após exame da documentação supracitada, foi acostado aos autos o reexame técnico, do qual se infere que restou reiterada a maioria das irregularidades/inconsistências anteriormente apontadas, as quais serão objeto de análise no presente parecer.

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 pormenorizado trabalho de acompanhamento das contas de Governo e da Macrogestão do Estado de Minas Gerais, exercício de 2019, realizado pela CFAMGE, passa-se à análise dos principais aspectos atinentes às receitas públicas, bem como à execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil do Estado.



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

Destarte, passa-se a tratar dos seguintes aspectos, pela ordem:

1. Análise Econômica

Segundo dados extraídos do relatório técnico, em abordagem relativa à conjuntura econômica nacional, a economia brasileira registrou aumento real de 1,1% no Produto Interno Bruto – PIB, no exercício de 2019, perfazendo, em termos nominais, o montante de R\$7, 257 trilhões.

O desempenho da economia ficou abaixo do crescimento projetado (2,53% do PIB), em decorrência de restrições causadas pelo rompimento da barragem do Córrego do Feijão, em Brumadinho; pela guerra comercial entre China e Estados Unidos; pela crise econômica da Argentina; e pelo crescimento de 1,3% observado nos exercícios de 2017 e 2018.

No que se refere à política fiscal, o setor público consolidado apresentou déficit primário correspondente a 0,85% do PIB (R\$61,872 bilhões), frente a 1,57% verificado no exercício anterior, situando-se abaixo da meta definida pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, que previra déficit de 1,75% do PIB estimado (R\$132 bilhões).

Por sua vez, o PIB do Estado de Minas Gerais apresentou valor nominal de R\$632,002 bilhões, o que corresponde a 8,71% do PIB nacional (R\$7,257 trilhões) relativo ao exercício de 2019.

O baixo dinamismo da economia mineira, que encerrou o exercício com retração de 0,3% do PIB, teve como fatores determinantes a crise da indústria extrativa, reflexo do rompimento da barragem de rejeitos da Mina do Córrego do Feijão, e a baixa produção do café, devido ao ciclo bianual da cultura, de acordo com informações disponibilizadas pela Fundação João Pinheiro – Indicadores FJP PIB Minas Gerais/4º trimestre de 2019².

² <http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/Relat%C3%B3rio-PIB-2019-4.pdf>



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

O cálculo do PIB de Minas Gerais é feito pela FJP em conjunto com o IBGE e apresentado em publicações periódicas que analisam os resultados anuais em dois níveis: estadual e municipal.

O descolamento entre a economia estadual (-0,3%) e a nacional (1,1%) deveu-se em grande parte pela expansão do setor Agropecuário em nível nacional, com expressiva redução no âmbito estadual (-1,7%), influenciada principalmente pela redução da produção do café, e pela melhora no crescimento do setor Industrial no país, em contraposição à contínua retração no Estado (-2,6%).

Quanto ao comércio internacional, as exportações estaduais somaram US\$24,888 bilhões, sendo responsável por 11,11% das exportações do país. Os principais produtos da pauta de exportação no exercício de 2019 foram: Minérios de Ferro e seus Concentrados (32,16%), Café Cru em Grão (14,01%), Ferro-Ligas (8,6%), e Ouro (5,73%).

O Estado ocupa o sétimo lugar no ranking nacional de importações (5% do valor importado), tendo sido importado, no exercício, o montante de US\$8,955 bilhões. O saldo da balança comercial mineira (US\$15,933) correspondeu a 34,15% da balança nacional.

O Estado encerrou o último trimestre de 2019 com 11,314 milhões de pessoas na força de trabalho, das quais 1,071 milhão estão desocupadas. A taxa de desocupação do Estado (9,5%) é a menor do que a observada no Brasil (11%) e para a região Sudeste (11,4%), fl. 28.

1.1. Responsabilidade Fiscal em conjuntura de crescimento real baixo ou negativo do PIB

O art. 66 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), prevê a duplicação dos prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70, na hipótese de crescimento real baixo ou negativo do PIB nacional, regional ou estadual, por período superior a quatro trimestres.



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

Para tanto, o § 1º do art. 66 definiu como “baixo crescimento” a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais 9ª edição, aplicável ao exercício de 2019, na situação especial de baixo crescimento real ou negativo do PIB, previsto no caput do art. 66 da LRF, deverá ser utilizado o PIB nacional como parâmetro devido à defasagem de 2 anos de divulgação do PIB regional e estadual.

Conforme disposto no art. 66 da LC nº 101/2000, os prazos serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) **nacional, regional ou estadual** por período igual ou superior a quatro trimestres. Apesar da LRF dizer que poderá ser utilizado o PIB nacional, regional ou estadual, o PIB Nacional deverá ser utilizado como parâmetro devido à defasagem de 2 anos de divulgação do PIB regional e estadual.

Recomenda-se a inclusão de **notas explicativas** nos Relatórios de Gestão Fiscal a serem divulgados, informando, além das medidas corretivas de recondução ao limite adotadas ou a adotar, se o Poder ou órgão se encontra amparado pela situação prevista no **art. 66 da LC nº 101/2000**. Essa informação visa conferir maior transparência em relação à situação fiscal tanto à sociedade como aos Tribunais de Contas, que têm a atribuição de fiscalizar o cumprimento da LRF, possibilitando, assim, que sejam considerados, na avaliação da gestão fiscal, os impactos do baixo crescimento econômico.

O descumprimento dos limites e a ausência de medidas saneadoras, nos prazos e condições estabelecidos em lei, podem sujeitar o titular do Poder ou órgão às seguintes restrições: (i) impedimento da entidade para o recebimento de transferências voluntárias e (ii) proibição de contratação de operações de crédito e de obtenção de garantias para a sua contratação; bem como às seguintes sanções: (i) pagamento de multa com recursos próprios (podendo chegar a 30% dos vencimentos anuais) do agente que lhe der causa, (ii) inabilitação para o exercício da função pública por um período de até cinco anos, (iii) perda do cargo público, (iv) perda de mandato, e (v) detenção ou reclusão.

Por relevante, convém transcrever o destaque dado pela CFAMGE a este item: É bom salientar que a situação de baixo crescimento não autoriza, ao contrário da calamidade pública (art. 65 da LRF), a suspensão da contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70 da LRF, mas apenas duplica o prazo para retorno aos limites. Especificamente para o gasto com pessoal, permanecem obrigatórias, no contexto do art. 66 da LRF, as medidas previstas



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

no art. 22 da LRF, que não possuem a permissão do prazo duplicado, segundo o § 3º do art. 66.

Por fim, destaca-se que o artigo 66 da LRF não autoriza a mitigação da aplicação dos mínimos constitucionais em Saúde e em Educação. Como é sabido, lei complementar não tem o condão de afastar a aplicação de norma constitucional de eficácia plena.

À vista de todo o exposto, este *Parquet* ratifica a conclusão alcançada pela CFAMGE.

Destarte, cabe ao Tribunal monitorar se os limites de endividamento e de gastos de pessoal extrapolados no exercício de 2019, apontados nos itens **3.11** e **3.15** deste parecer, foram eliminados nos prazos previstos nas respectivas normas de regência.

2. Planejamento Governamental e Orçamento

Em cumprimento ao disposto nos incisos I, II e III do art. 165 da Constituição Federal foram estabelecidos pelo Estado: o plano plurianual; a lei de diretrizes orçamentárias; e a lei orçamentária anual.

A Constituição Estadual (art. 231), com vistas a fomentar o desenvolvimento econômico do Estado, determinou a criação do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, que restou implementado por meio da Lei nº 15.032, de 20 de janeiro de 2004.

2.1. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI

O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI foi estabelecido pela Lei nº 15.032, de 20 de janeiro de 2004. Posteriormente, foi atualizado pela Lei nº 20.008, de 4 de janeiro de 2012 e pela Lei n. 21.967, de 12 de janeiro de 2016, para o período de 2016 a 2027, tendo produzido efeitos até o exercício de 2019, em face da nova revisão operada pela Lei n. 23.577, de 16 de janeiro de 2020.

O PMDI tem como diretriz a promoção do desenvolvimento econômico e social sustentável e a redução das desigualdades sociais e regionais. Com a Lei n. 21.967/2016, foi modificada a estratégia de desenvolvimento do Estado que, de acordo com o seu art. 3º, adotou o modelo de gestão participativa e inclusiva de desenvolvimento, contando com a participação de órgãos e entidades da administração pública em parceria



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

com os governos federal e municipais, a iniciativa privada, as organizações não governamentais e as entidades da sociedade civil organizada.

Ademais, de acordo com o art. 4º, sua implementação se dará por meio dos Planos Plurianuais de Ação Governamental e das Leis Orçamentárias Anuais.

2.2. Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG

O Plano Plurianual de Ação Governamental para o quadriênio 2016-2019 foi instituído pela Lei n. 21.968, de 14 de janeiro de 2016, em cumprimento ao disposto nos arts. 153 e 154 da Constituição do Estado.

Vale ressaltar que, segundo o art. 4º da Lei n. 21.968/2016, o PPAG 2016-2019 organiza a ação governamental em programas e ações de acompanhamento intensivo e geral que visam atender ao conjunto de objetivos estratégicos definidos para cada uma das áreas e eixos oriundos do processo de elaboração do PMDI.

A revisão do PPAG é inerente ao processo de planejamento e objetiva avaliar os programas e as ações propostos e corrigir os rumos, se necessário, para promover a adequação do plano à realidade e possibilitar a integração entre o PPAG e a Lei Orçamentária.

Segundo a CFAMGE, “a partir da revisão do PPAG 2016-2019, o planejamento estadual passou a integrar a agenda universal ‘Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável’, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, que visa a atender ao conjunto de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS”.

Diante disso, a Lei n. 23.288, de 09 de janeiro para 2019, dispôs sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG – 2016-2019, para o exercício 2019, visando atender ao conjunto de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS³ – e aos objetivos estratégicos definidos para cada uma das áreas e eixos oriundos do processo de elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI.

³ <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/06/Roteiro-para-a-Localizacao-dos-ODS.pdf>



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

Contudo, a Unidade Técnica apurou que não tem sido realizado monitoramento efetivo do cumprimento dos ODS pela Seplag, o que pode impactar o atingimento das metas definidas pela ONU, sendo necessária a manifestação dos responsáveis quanto à ausência de acompanhamento destes objetivos, desde o exercício de 2017.

A Secretaria de Planejamento e Orçamento apresentou breves considerações sobre o questionamento, o que, segundo a CFAMGE, pouco acrescentou pois: apenas a execução dos projetos do PPAG não garante que as metas definidas por ODS na Agenda 2030 sejam atingidas; a instituição de Comissão Estadual para os ODS não necessita de lei para ser instituída; e, por fim, quanto à proposta de monitoramento pela Fundação Estadual do Meio Ambiente, verifica-se que esta abarca apenas dois objetivos (7-Energia Limpa e Acessível e 13- Ação Contra a Mudança Global do Clima). Embora seja considerado um avanço na implementação da Agenda 2030 para os próximos exercícios, estas medidas foram consideradas incipientes, sendo mantidos os apontamentos constantes do exame inicial.

Posteriormente, a CFAMGE retificou o entendimento acerca do item ora questionado, acrescentando:

(...) tomou conhecimento de proposta para a criação do Observatório de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS do Governo de Minas, também vinculado à Feam, com o objetivo de identificar a situação atual do Estado em relação ao desenvolvimento sustentável e verificar quais são os direcionamentos necessários para a implantação da Agenda 2030, por meio de indicadores para cada ODS, a partir da criação de quatro grupos de trabalho, conforme o agrupamento dos temas dos 17 ODS, com base nas temáticas: bem-estar e dignidade humana, meio ambiente, economia e infraestrutura.

Por essa razão, vimos retificar esse ponto da análise, na medida em que se entende que a defesa então apresentada referia-se ao Observatório, ainda que não mencionado explicitamente, e que ambas as iniciativas buscam contribuir para o aprimoramento da Agenda 2030 no Estado nos próximos anos.



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

Destarte, ratifica este *Parquet* o posicionamento técnico e, diante da ausência de monitoramento efetivo e específico do cumprimento dos ODS e considerando que a proposta de criação do Observatório de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS ainda está em fase de planejamento, deve ser recomendado que o Estado envide esforços e atue de forma concomitante e assertiva para implementar e monitorar as metas da Agenda 2030.

2.2.1 Participação Popular na Revisão do PPAG

A participação popular na revisão do PPAG encontra substrato no disposto no § 2º, art. 8º da Lei n. 21.968/2016, instituidora do programa em espeque, cumprindo transcrever:

Art. 8º – O projeto de lei de revisão do PPAG 2016-2019 será encaminhado até 30 de setembro de cada ano e conterá:

(...)

§ 2º – A exclusão ou alteração de programas constantes nesta Lei e a inclusão de novos programas serão propostas pelo Poder Executivo por meio dos projetos de lei de revisão anual do PPAG 2016-2019, dos demais projetos de lei específica ou de créditos especiais, observada a realização de audiências públicas, por iniciativa do Poder Executivo ou da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – ALMG –, e assegurada a participação popular.

A propósito, a participação da sociedade, deputados e gestores, como apontado no exame inicial de fls. 38 e 39, foi garantida por meio de realização de audiências públicas no processo de revisão do PPAG.

Foram previstas dotações orçamentárias em 38 ações incluídas pela Comissão de Participação Popular - CPP e em 28 ações já existentes, assim como a inclusão de uma ação por suplementação, totalizando 67 ações na revisão do PPAG. Contudo, do total de 67 ações, somente 17 apresentaram execução.

Não bastasse, do valor de R\$20,00 milhões, equivalente a 0,02% do Orçamento Fiscal do Estado para o exercício de 2019, foram executados somente R\$4,359 milhões, o que representa 21,80% do valor previsto inicialmente.



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

O descolamento entre os créditos orçamentários e a efetiva implementação das ações previstas no orçamento fiscal tem se repetido ano após ano, sendo que, no último exercício, o empenhamento das despesas e sua execução ocorreu somente no terceiro trimestre, representando 92,27% do executado, em prejuízo às políticas públicas de participação cidadã.

Tendo em vista reiterado descumprimento dos preceitos constitucionais que asseguram a participação popular na elaboração e revisão do PPAG pelo Governo, o Estado foi instado a manifestar-se quanto à diminuição do pagamento das despesas decorrentes de emendas da CPP e concentração de gastos dessa natureza no final do exercício.

Em sede de defesa, da mesma forma que nos exercícios anteriores, foi apontada a crise fiscal vivenciada pelo Estado como justificativa para a ausência de execução das emendas de participação popular, desta feita, acrescido do argumento de ser o primeiro ano de gestão do atual governo; da diferença entre o valor decorrente de emendas da CPP e o custo necessário para a implementação do objeto da emenda; além da insuficiência de prazo para implementação de determinadas demandas advindas da Comissão.

A CFAMGE afastou esses argumentos entendendo que, embora a crise fiscal possa ser um entrave para a efetivação dessas políticas, não foram observados esforços para a execução dos valores previstos ano a ano, mas, ao reverso, foi constatada a redução dos valores previstos e executados desde o exercício de 2017 até o exercício *sub examine*, sendo verificada, neste último exercício, a execução de apenas 17 do total de 67 ações previstas, restando evidenciada a baixa execução em termos monetários (21,8%), fls. 25 a 27 do reexame.

Também foi rechaçada a alegação de impacto no cronograma de planejamento e execução das demandas decorrentes de emendas da CPP em razão da alegação de ser o primeiro ano de gestão do atual governo, isto porque “o plano plurianual e a previsão constitucional de sua vigência – até o primeiro ano do mandato subsequente – visa, exatamente, evitar que uma mudança de gestão trave a execução das políticas públicas.



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

Acrescente-se a isso o fato de que, no ano corrente, até o fim do primeiro semestre, ainda não houve nenhum valor executado a título das ações da CPP”.

E, por último, no que diz respeito à diferença entre o valor decorrente de emendas da CPP e o custo necessário para a implementação do objeto da emenda,

(...) apesar de não ter encontrado a ação mencionada de adequação/duplicação da Rodovia MG-005 entre as constantes do Identificador de Procedência e Uso – IPU n. 4 (Recursos Recebidos para Atendimento de Demandas de Participação Cidadã) para 2019, esta equipe técnica reconhece a inclusão de ações com essas características e a enorme diferença entre os valores alocados e os necessários para a execução de algumas das propostas. A respeito disso, **sugere-se maior acompanhamento e orientação, pela Seplag, durante a elaboração do orçamento nas audiências públicas, a fim de evitar a inclusão dessas ações.** (g.n.)

Assim, do mesmo modo que nos anos anteriores, não foi verificado no exercício de 2019 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 dispõe o art. 157, §5º, da CE/89 e o art. 8º, §2º, da Lei nº 21.968/2016.

Tendo em vista que, apesar de as audiências públicas terem sido efetivamente realizadas, bem como ter sido procedido ao levantamento de demandas sociais pelo Poder Legislativo do Estado, as políticas não foram executadas, a despeito das inúmeras advertências em pareceres prévios emitidos anteriormente, ratifica este *Parquet* o posicionamento técnico segundo o qual o Governo continua não cumprindo de forma eficaz os preceitos constitucionais que asseguram a participação popular na elaboração e revisão do PPAG, bem como os investimentos prioritários ao atendimento das respectivas propostas na lei orçamentária anual.

Diante disso, este Ministério Público de Contas, com espeque no art. 157, §5º, da CE/89 e no art. 8º, §2º, da Lei nº 21.968/2016, considera irregular a ausência de implementação das demandas sociais levantadas pela CPP, devendo ser recomendado ao Estado que envide esforços para a efetiva execução das políticas públicas oriundas da



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

Comissão de Participação Popular no decorrer do exercício fiscal, privilegiando a técnica do orçamento-programa.

2.3. Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

A priori, revela-se de suma importância atentar para o teor do § 2º do art. 165 da Constituição da República, segundo o qual a LDO compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientará a elaboração da lei orçamentária anual; disporá sobre as alterações na legislação tributária; e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A Constituição Estadual (art. 155), por seu turno, ao dispor acerca da LDO, acrescentou a necessidade de sua compatibilidade com o plano plurianual.

Também a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, fez constar no art. 4º o seguinte conteúdo para a LDO: (i) equilíbrio entre receitas e despesas; (ii) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea “b” do inciso II do referido artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31; (iii) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; e (iv) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

A LDO elaborada para o exercício em apreço está consubstanciada na Lei n. 23.086, de 17 de agosto de 2018, alterada pela Lei n. 23.287, de 10 de janeiro de 2019. Integram a LDO os Anexos I e II, Metas Fiscais e Riscos Fiscais, respectivamente, previstos nos §§ 1º e 3º do art. 4º da LRF.

2.3.1 Audiências Públicas Regionais

Assim como nas leis de diretrizes orçamentárias anteriores, constatou-se que a Lei n. 23.086, de 17 de agosto de 2018, alterada pela Lei n. 23.287, de 10 de janeiro de 2019, não fixou o percentual igual ou superior a 1% da receita corrente orçamentária do Estado



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

para o atendimento das propostas prioritizadas nas audiências públicas regionais, como consignado no § 5º do art. 155 da CE/89, *in verbis*:

Art. 155 – A Lei de Diretrizes Orçamentárias, compatível com o plano plurianual, compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Estadual, incluirá as despesas correntes e de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais.

§ 5º – A Lei de Diretrizes Orçamentárias fixará percentual não inferior a um por cento da receita orçamentária corrente ordinária do Estado, destinado ao atendimento das propostas prioritizadas nas audiências públicas regionais, a ser incluído na Lei Orçamentária Anual e executado, com o respectivo pagamento, até o final do exercício financeiro correspondente, sob pena de responsabilidade, nos termos do inciso VI do art. 91.

Na mesma toada segue o §5º do art. 157 da Constituição Estadual, que busca sistematizar e priorizar, em audiência pública regional, as propostas resultantes de audiências públicas municipais realizadas pelos poderes públicos locais, para subsidiar a elaboração do PMDI, do PPAG e da proposta orçamentária anual.

Ademais, não basta a inserção de percentual mínimo de 1% da receita orçamentária corrente do Estado na Lei Orçamentária Anual - LOA, sendo necessário que o recurso seja executado, com o respectivo pagamento, até o final do exercício financeiro correspondente.

Além disso, o percentual consignado no orçamento para investimento nas propostas resultantes de audiências públicas regionais foi utilizado, pelo Constituinte, como limite para os gastos com publicidade, os quais não poderão ser superiores, em cada trimestre, ao percentual executado e pago com as despesas decorrentes das propostas prioritizadas nas audiências públicas regionais (§2º do art. 158).

Instada a manifestar-se acerca deste apontamento, a Secretaria de Estado de Fazenda – SEF alegou, em síntese, que o percentual não foi contemplado na LDO em razão da grave crise fiscal vivenciada pelo Estado de Minas Gerais e a rigidez orçamentária a ela associada, agravada pelo desastre ocasionado pelo rompimento da barragem de Brumadinho, cabendo à Advocacia Geral do Estado – AGE abordar acerca do princípio



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

da precedência orçamentária e da existência de dificuldades jurídicas e econômicas enfrentadas pelo Estado.

Tais alegações não foram acatadas pela Unidade Técnica, que salientou que as dificuldades enfrentadas pelo Estado já são conhecidas, e que, por se tratar de mandamento constitucional, deve ser incluído na LDO percentual mínimo destinado ao atendimento das necessidades da população, de acordo com o que for levantado em audiências públicas, mantendo na íntegra o apontamento.

Vale ressaltar que uma das consequências de não inserir o percentual de 1% previsto no art. 155, §5º, da CE/89 na LDO é inviabilizar o acompanhamento dos gastos com publicidade, cujo limite, como acima assinalado, tem como parâmetro o percentual das despesas relativo às propostas priorizadas nas audiências públicas, nos termos do art. 158, § 2º, da Constituição Mineira.

Dessa forma, reitera-se o posicionamento já exarado por este Ministério Público de Contas nos pareceres emitidos nas contas relativas aos exercícios anteriores no sentido de que, enquanto estiver em vigor o disposto nos art. 155, §5º e art. 158, §2º, 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 1% da receita orçamentária corrente ordinária do Estado destinado ao atendimento das propostas eventualmente priorizadas nas audiências públicas regionais.

2.3.2. Anexo de Metas Fiscais

Em cumprimento ao disposto no § 1º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, as metas anuais em valores correntes e constantes das receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública consolidada e líquida para o exercício em análise e para os dois exercícios subsequentes (exercícios de 2019 a 2021) estão contempladas no Anexo de Metas Fiscais da LDO 2019, conforme informação extraída do exame inicial.



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

Projeções das Principais Metas Fiscais – LDO 2019

Especificação	Exercícios de 2019 a 2021									R\$ Mil
	2019			2020			2021			
	LDO	% PIB	% RCL	LDO	% PIB	% RCL	LDO	% PIB	% RCL	
Receita Total	85.139.647	1,13	132,41	89.642.681	1,11	132,73	94.074.388	1,09	133,35	
Receitas Primárias (I)	82.058.681	1,09	127,62	86.141.129	1,07	127,54	90.220.385	1,04	127,88	
Despesa Total	88.928.547	1,18	138,30	93.050.923	1,15	137,77	96.932.703	1,12	137,40	
Despesas Primárias (II)	80.879.136	1,07	125,79	84.752.571	1,05	125,49	88.413.804	1,02	125,32	
Resultado Primário (III) = (I - II)	1.179.546	0,02	1,83	1.388.558	0,02	2,06	1.806.581	0,02	2,56	
Resultado Nominal	-3.862.217	-0,05	-6,01	1.889.294	0,02	2,80	30.770	0,00	0,04	
Dívida Pública Consolidada	111.832.284	1,48	173,93	113.802.491	1,41	168,50	113.924.736	1,32	161,48	
Dívida Consolidada Líquida	105.427.599	1,40	163,96	107.141.618	1,33	158,64	106.997.428	1,24	151,66	
Receitas Primárias Advindas de PPP (IV)	1.522	0,00	0,00	1.520	0,00	0,00	1.632.635	0,02	2,31	
Despesas Primárias Geradas por PPP (V)	450.156	0,01	0,70	525.756	0,01	0,78	546.743	0,01	0,77	
Impacto do Saldo das PPP (VI) = (IV-V)	-448.635	-0,01	-0,70	-524.237	-0,01	-0,78	-545.110	-0,01	-0,77	
Projeção do PIB Nacional	7.549.332.617			8.085.949.162			8.659.293.076			
Projeção da RCL Estadual	64.299.068			67.539.500			70.549.555			

Fonte: LDO 2019.

Como pode ser observado nas projeções das principais metas fiscais supra, a receita orçamentária total do Estado foi estimada em R\$85,139 bilhões e a despesa orçamentária total fixada em R\$88,058 bilhões, com previsão de desequilíbrio orçamentário de -R\$3,862 milhões. O cumprimento das metas fiscais é objeto de exame no item **3.11** deste Parecer.

2.3.3. Anexo de Riscos Fiscais

Como mencionado alhures, o Anexo II – Riscos Fiscais integrou a LDO, conforme exigência do § 3º do art. 4º da LRF. A função precípua desse documento é trazer elementos que possibilitem a avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar o resultado das contas públicas.

Todavia, em que pese o cumprimento do disposto no § 3º do art. 4º da LRF, o Anexo trouxe a previsão de providências genéricas e pouco expressivas a serem adotadas caso os riscos identificados, capazes de afetar o equilíbrio fiscal, se concretizem.

A LDO trouxe em seu bojo (art. 12) dispositivo que obriga a inclusão na LOA de reserva de contingência, constituída exclusivamente com recursos do Orçamento Fiscal, equivalente a, no mínimo, 1% (um por cento) da receita corrente líquida, a ser utilizada como fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais e para o atendimento de



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

passivos contingentes e outros riscos e eventos imprevistos, conforme dispõe o inciso III do art. 5º da LRF.

É oportuno salientar que consta do Anexo de Riscos Fiscais os esforços que vêm sendo despendidos pelo Estado para a criação, expansão e aperfeiçoamento de ações de planejamento, acompanhamento bimestral dos monitoramentos, e revisão anual de avaliação de metas fiscais e financeiras dos programas e ações governamentais, com o intuito de corrigir desvios entre as esferas de planejamento, orçamento e execução. Contudo, o que se tem observado, ainda, é um descolamento entre o que é planejado e o que é executado pela Administração.

Convém destacar que foram lançadas no anexo de metas fiscais, como passivo contingente, as demandas judiciais consideradas prováveis e possíveis, utilizando como parâmetro o valor requisitado pela parte contrária e a estimativa do grau de probabilidade de prejuízo, no valor de R\$12,563 bilhões.

As ações de maior representatividade no total dos passivos contingentes referem-se a: (i) Ação Popular – Repasse de Verba de Saúde aos Municípios, no valor de R\$2,903 bilhões, e (ii) Ações Cíveis Públicas – Garantias Constitucionais relacionadas à Saúde Pública, no valor de R\$6,414 bilhões.

A Advocacia Geral do Estado efetua o acompanhamento de todas as demandas judiciais, independentemente da probabilidade de resultar em prejuízo, eis que sua materialização tem potencial de afetar o equilíbrio das contas do Estado.

2.4. Lei Orçamentária Anual – LOA

O art. 2º da Lei n. 23.290, de 09 de janeiro de 2019, estimou a receita do Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais, para o exercício financeiro de 2019, em R\$100.330.308.180,00 (cem bilhões trezentos e trinta milhões trezentos e oito mil cento e oitenta reais) e fixou a despesa em R\$111.773.670.980,00 (cento e onze bilhões setecentos e setenta e três milhões seiscentos e setenta mil novecentos e oitenta reais), com um déficit



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

de R\$11.443.362.800,00 (onze bilhões quatrocentos e quarenta e três milhões trezentos e sessenta e dois mil e oitocentos reais).

Assim como o art. 6º da Lei n. 23.290/2019 estimou as fontes e fixou os investimentos do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado em R\$4.998.685.881,00 (quatro bilhões novecentos e noventa e oito milhões seiscentos e oitenta e cinco mil oitocentos e oitenta e um reais).

2.4.1. Projeto de Lei Orçamentária Anual e o Déficit Orçamentário

Inicialmente, cumpre ressaltar que, na esteira do que vem ocorrendo no Estado de Minas Gerais, desde o exercício financeiro de 2015, também para o exercício de 2019 foi enviado à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei n. 5.406, de 19 de outubro de 2018, contendo estimativa das receitas e fixação das despesas do Orçamento Fiscal e do Orçamento de Investimentos das Empresas Controladas com déficit orçamentário.

É premente que se deixe claro que, não obstante tenha constado da exposição de motivos do projeto de lei orçamentária a sua observância aos dispositivos constitucionais, normas de direito financeiro e as relativas a planejamento governamental e orçamentário, o desequilíbrio orçamentário apresentado não encontra guarida na Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Impende destacar que 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 (§ 1º do art. 1º da LRF); some-se a isso a necessidade de que a lei de diretrizes orçamentárias disponha sobre o equilíbrio entre receitas e despesas e também sobre critérios e limitação de empenhos (alíneas “a” e “b”, inciso I, art. 4º); assim como, ao avaliar os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informar as providências a serem tomadas caso tais riscos se concretizem (§3º, art. 4º), tudo voltado à garantia do equilíbrio orçamentário.



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

Ao reverso, o que tem ocorrido no Estado de Minas Gerais é a previsão de sucessivos déficits orçamentários, com início em 2015, e que, a despeito das determinações cogentes consignadas tanto na CF/88 quanto na LRF, vão de encontro ao princípio de equilíbrio fiscal, por meio do qual se busca reforçar o papel da atividade de planejamento, notadamente, a vinculação entre as atividades de planejamento e de execução do gasto público.

Sem descurar, ainda, da imprescindibilidade da programação das despesas orçamentárias e financeiras, cujo disciplinamento encontra sua matriz nos artigos 47 a 50 da Lei Federal n. 4.320, de 17 de março de 1964.

O cerne da questão reside em que desequilíbrios orçamentários pré-concebidos na fase de planejamento levam ao recrudescimento de déficits orçamentários, “com sérias consequências para as finanças do Estado, a exemplo do endividamento registrado em Restos a Pagar sem disponibilidade de Caixa, o que não é permitido pela LRF”, fls. 47 e 48 do exame inicial.

Os restos a pagar serão objeto de análise no item **3.13** deste parecer.

2.4.2. Execução da Lei Orçamentária Anual

De acordo com a Lei Orçamentária Anual foram estimados para o exercício de 2019 gastos no valor de R\$116,773 bilhões nos programas governamentais do Estado, sendo R\$111,774 bilhões, por meio do Orçamento Fiscal – OF, incluídas as operações intraorçamentárias, e R\$4,999 bilhões, por meio do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado – OI.

Por sua vez, verificou-se que foram executados R\$117,176 bilhões (100,35%) do valor programado, dos quais foram executados 96,79% e 179,96 dos valores programados no orçamento fiscal e no orçamento de investimentos, respectivamente.

2.4.2.1. Despesa por Categoria e Grupo

A propósito, os maiores dispêndios ocorridos no orçamento fiscal (Despesa por Categoria) foram apropriados nos grupos de Pessoal e Encargos R\$52.276.324.545,46



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

(44,61%) e Outras Despesas Correntes R\$43.396.314.974,21 (37,04%), os quais sofreram leve redução se comparados à despesa realizada no exercício anterior, 46,45% e 37,52%, respectivamente.

Lado outro, houve um incremento de 15,60% na execução de investimentos (R\$11.574.675.493,48 bilhões) do Orçamento Fiscal do exercício, se comparado aos gastos realizados no exercício anterior (R\$10.012.480.049,40 bilhões).

Embora o valor executado (R\$11.574.675.493,48 bilhões) tenha ficado aquém do crédito autorizado (R\$13.964.563.484,75 bilhões), o incremento dos investimentos no conjunto dos orçamentos é visto como positivo, haja vista a percepção da necessidade de aumento de investimentos para a dinamização e a retomada do crescimento econômico e social do Estado.

2.4.2.2. Execução Orçamentária por Eixos de Governo

Observando a execução orçamentária do Estado por Eixos de Governo, que agrega os programas e ações por meio dos quais se materializa a estratégia de planejamento concebida no PMDI, verifica-se que foram contemplados recursos a 173 programas vinculados aos Eixos e a 26 Programas Especiais, que absorveram R\$28.675.099.699,76 (24,47%) e R\$88.501.272.384,29 (75,53%) do Orçamento Geral, respectivamente.

Sublinhe-se que tem havido redução dos recursos direcionados aos programas vinculados aos Eixos, com sensível diminuição do valor programado no primeiro ano de vigência do PPAG, exercício de 2016, para o exercício *sub examine*, sendo certo que naquela oportunidade foram alocados 30,07% de recursos orçamentários aos programas diretamente vinculados à estratégia governamental.

De outro lado, verifica-se que, na mesma proporção em que foi reduzida a participação orçamentária dos programas vinculados aos Eixos, elevaram-se os gastos com os Programas Especiais, que tiveram um salto de 69,93% no exercício de 2016 para 75,53% no exercício de 2019.



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

Como apontado pela Unidade Técnica (...) “depreende-se do cenário descrito que os Programas Especiais absorvem grande parte dos recursos orçamentários do Estado, deixando uma margem limitada para os programas ligados aos Eixos, ou seja, naqueles de cunho finalístico e objetivos relacionados à implementação da estratégia governamental”, fl. 53 do exame inicial.

É premente que se pontue a incoerência da redução de aportes programados no PPAG ao Eixo Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico que, no exercício de 2016, teve participação na execução orçamentária no valor de R\$5,557 bilhões (5,56%) e, no exercício de 2019, ficou limitado ao valor de R\$2,741 bilhões (2,34%) do orçamento. Tal como apontado pela Unidade Técnica, tal “redução contrapõe-se à relevância e à premência do objetivo intrínseco desse Eixo, de promoção, incremento e diversificação da economia, associado ao desenvolvimento tecnológico e à inovação, constituindo-se base para a superação da crise fiscal que assola o Estado e a retomada sustentável do seu crescimento econômico e social”.

Destaque-se, ademais, que, dentre os Programas Especiais, os mais expressivos foram o 701 – Apoio à Administração Pública⁴ e o 702 – Obrigações Especiais⁵, sendo que o primeiro teve previsto na LOA o valor de R\$20,580 bilhões (23,62%) e o segundo o valor de R\$61,557 bilhões (70,66%), com execução orçamentária nos valores de R\$18,992 (21,46%) e de R\$66,138 bilhões (74,73%), respectivamente.

2.4.2.3. Despesa por Ação de Governo

Tendo em vista que o planejamento da administração pública estadual é efetivado por meio de programas e ações de governo (art. 2º do PPAG) e estas, por sua vez, são instrumentalizadas por acompanhamentos intensivo e geral, que visam atender ao conjunto de objetivos estratégicos definidos em cada uma das áreas e eixos oriundos do

⁴ Objetiva desenvolver ações administrativas e financeiras, visando garantir os recursos humanos, materiais, financeiros, técnicos e institucionais necessários à execução das políticas públicas a cargo do Estado.

⁵ Objetiva realizar despesas obrigatórias decorrentes de comandos constitucionais e legais em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como dívidas, ressarcimentos, indenizações, transferências constitucionais a municípios, pagamento de proventos de inativos e outras afins.



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

processo de elaboração do PMDI, faz-se necessário verificar a execução orçamentária por ação de governo.

As ações de acompanhamento intensivo constituem a linha fundamental de atuação governamental, das quais se esperam os maiores impactos e que representaram, no exercício em apreço, 4,93% da execução orçamentária.

Segundo o exame técnico inicial, a alocação de recursos nessas ações foi fortemente reduzida durante a execução do atual PPAG, acumulando perda de 38,53% no período de 2016 a 2019, fl. 55.

Como corolário dessa redução, tem-se que, do total de 140 ações de acompanhamento intensivo, apenas 23 delas executaram o orçamento de forma satisfatória, equivalente à participação de 58,91% do montante de R\$3,403 bilhões. Ao passo que, em 22 ações, a execução ultrapassou em 130% o valor projetado e que, em 94 ações, ou não houve qualquer execução, ou o percentual ficou abaixo de 70% do planejado, o que leva à conclusão de que “os desvios verificados demonstram uma baixíssima qualidade do planejamento e vão de encontro à relevância dessas ações”.

Ainda de acordo com o exame inicial, o Índice de Avaliação do Planejamento – IAP encontrado nessas ações foi de 17,99, grau considerado crítico e inferior ao verificado nas ações de Acompanhamento Geral (42,26 tido como razoável) e decorreu de uma frequência de ações com execução financeira satisfatória de 15,83%, de execução física de 26,62%, e de Índice de Equilíbrio da Execução Orçamentária - IEEO de 11,51%, incompatíveis com a relevância de estrato considerado estratégico e fundamental dentre as ações governamentais, fl. 56.

Diante dos fatos ora relatados, sugeriu-se que fosse recomendado ao Estado observar o histórico de redução dos aportes nas ações de acompanhamento intensivo, bem como para a baixa aderência da execução orçamentária do planejamento dessas ações, considerando a sua relevância e caráter estratégico, haja vista a determinação constante do inciso I, art. 6º do Decreto n. 47.615/2019, que atribui aos responsáveis pelas Superintendências de Planejamento, Gestão e Finanças assegurar a procedência na



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

realização das ações de acompanhamento intensivo na programação orçamentária e financeira do Estado.

2.4.2.4. Despesa por Tipo de Ação

Impende destacar o descolamento entre o valor constante do Planejamento da Atividade-Fim do orçamento de investimentos (R\$134.788.500,00) e o efetivamente executado (R\$1.348.850.184,37), que representa 1.000,72% do crédito inicial. Foram responsáveis por essa discrepância as Ações 8003 – Distribuição de Dividendos – Codemig e 8004 – Distribuição de Dividendos – Cemig, que juntas executaram R\$1,307 bilhão, que representa 98,89% do total, fl. 57.

A propósito, o descolamento entre o planejamento e a execução foi verificado também nos Projetos do Orçamento Fiscal, em relação aos quais, embora tenha ocorrido expansão quanto ao número de ações, houve execução orçamentária de R\$522.514.866,22, que resultou em percentual (42,96%) aquém dos 57,04% planejados na Lei Orçamentária Anual.

Ademais, observou-se redução tanto no número de projetos do orçamento de investimento (33,33%), quanto nos projetos das ações de acompanhamento intensivo (65,42%), entre o exercício de 2016 e 2019. Em sentido contrário, verificou-se a elevação de gastos com Operações Especiais e Atividades-Meio.

Deve-se destacar a evolução dos recursos despendidos com as Atividades-Meio⁶ (2015: R\$19,843 milhões, 2016: R\$26,912 bilhões, 2017: R\$28,400 bilhões, 2018: R\$29,273 bilhões e 2019: R\$28,448 bilhões), da qual se observa expansão de 5,62% no ano de início do PPAG (2016), com redução de 1,98% no último exercício, sendo certo que é sobre elas que recai a possibilidade de contingenciamento sem que se afete o pagamento de despesas obrigatórias ou a entrega de bens e serviços essenciais à população, fl. 57.

À guisa de exemplo, tem-se que a maior parte dessas despesas refere-se a “Pessoal e Encargos”, contabilizadas (i) tanto no Grupo 1 – Pessoal e Encargos Sociais,

⁶ Ações desenvolvidas de forma contínua e permanente e que não refletem uma atribuição finalística do Governo.



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

com gasto na ordem de R\$24,144 bilhões para custear vencimentos e vantagens fixas do pessoal civil e militar, obrigações patronais, contratação temporária e pensões especiais; (ii) quanto no Grupo 3 – Outras Despesas Correntes, com gasto de R\$2,385 bilhões para pagamento de benefícios assistenciais diversos a servidores (como auxílios-alimentação, transporte, fardamento, saúde, moradia, creche e funerário), prêmios de produtividade, contratação de mão de obra, estagiários, pensionistas, despesas com locação de mão de obra de apoio administrativo e obrigações patronais, que somados totalizaram R\$26,529 bilhões, o que representa 93,26% dos gastos.

Em seguida, estão os gastos com Remuneração paga pelo Poder Executivo ao TJMG – Depósitos Judiciais (R\$222.638.170,41), Execução de Obras por Contrato de Bens Patrimoniais (R\$163.001.475,78), Encargos Financeiros (R\$151.011.098,06), e outros.

Acrescentam-se, também, os gastos com Auxílios (R\$104.790.505,21 milhões), que tiveram acréscimo substancial no valor executado no presente exercício, se comparados ao exercício de 2018 (R\$36.326.194,93 milhões), para os quais foi acatada a justificativa apresentada pela Secretaria de Estado de Governo, a saber: (i) baixa execução ocorrida no exercício de 2018 decorrente da ausência de indicação de emendas parlamentares para a atividade Apoio à Gestão Municipal, e (ii) cancelamento das emendas parlamentares estaduais pendentes de execução orçamentária e financeira do exercício de 2018, fls. 59/60.

Por fim, cabe registrar que, do total de 7 ações de acompanhamento intensivo, apenas 4 apresentaram execução orçamentária, no valor de R\$3,612 milhões (5,14% do programado), sendo que nas outras 3 ações não houve execução orçamentária.

No que se refere às despesas classificadas como Atividade-Fim do orçamento fiscal, foi constatado aumento de 15,60% no aporte total em relação ao exercício de 2018.

Os dados constantes da Tabela Atividade-Fim do orçamento fiscal evidenciam o crescimento superior, no exercício anterior, dos gastos com Contribuições (91,08%), Auxílios (472,27), Subvenções Sociais (121,86%), Serviço de Produção e Logística de Medicamentos (45,64%), Despesas de Exercícios Anteriores – Outras Despesas (82,64%), fl. 60.



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

Após os esclarecimentos apresentados pelo Governo, foi constatado pela Unidade Técnica que os valores considerados expressivos com a execução das Subvenções Sociais e as Contribuições basearam-se em base frágil, pois não foram consideradas as variáveis que ocorreram no período de 2017 a 2019, cuja utilização fez com que os aumentos ocorridos fossem menos intensos do que se comparados unicamente ao exercício de 2018.

Quanto ao incremento dos gastos apropriados à conta de Auxílios, no montante de R\$1.466.136.684,09, com aumento da ordem de 472,27% em relação ao exercício de 2018, de 301,56% se comparado ao exercício de 2017, e de 105,73% se comparado ao exercício de 2016, sugeriu a CFAMGE fosse oportunizada ao Governo a manifestação acerca do histórico de execução dessa despesa.

Em sua defesa, a SEPLAG alegou que esse acréscimo se deve ao aumento dos valores transferidos pelo Fundo Estadual de Saúde - FES aos fundos municipais de saúde, em razão do crescimento da base de cálculo para o mínimo constitucional em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS.

Essa informação foi comprovada pela CFAMGE que, em consulta ao Siafe, verificou a procedência dos valores relativos às transferências do FES aos fundos municipais sob a forma de Auxílio, sendo acatada a justificativa, fls. 32 a 34 do reexame.

Acrescenta-se que, como constatado em exercícios anteriores, continuam sendo indevidamente classificadas como atividade-fim as despesas com Pensões dos Militares.

A classificação dos gastos com Pensões do Militar nas Atividades-Fim do OF é incompatível com as características de ações dessa natureza, por não se referirem à manutenção do fornecimento/prestação de um bem ou serviço que reflita uma atribuição finalística do órgão/entidade.

A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG informou ao Tribunal que pretende alterar a classificação do tipo da ação para Operação Especial a partir do novo PPAG 2020-2023.



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

Entretanto, a intenção declarada pelo Governo de rever a classificação desse tipo de despesa não sana a classificação incorreta verificada no exercício em análise.

Lado outro, resta patente que não houve empenho no planejamento das ações de Acompanhamento Intensivo, tendo em vista a disparidade verificada entre o planejamento e a execução dessas ações que compõem a Atividade-Fim Isto porque num universo de 94 ações: (i) em apenas 18 os gastos mantiveram-se entre 70% a 130% do programado na LDO; (ii) em 14 os gastos foram superiores a 130% do programado; (iii) em 42 os gastos ficaram abaixo de 70%; e (iv) em 20 não ocorreu nenhum dispêndio.

Por seu turno, as ações classificadas como Operações Especiais, que não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços, têm apresentado histórico de crescimento contínuo quando comparado aos exercícios anteriores.

Corroborando essa alegação a constatação de que foram realizadas a esse título, no exercício de 2019, o montante de R\$59.738.921.425,30, que representa 55,63% da despesa executada do Orçamento Geral. Esse valor é superior ao percentual de 55,27%, 52,60% e 48,82% executados nos exercícios 2018, 2017 e 2016, respectivamente.

Não há, dentre as ações classificadas como Operações Especiais, nenhuma de acompanhamento intensivo.

Tendo em vista o progressivo aumento dos gastos com as Atividades-Meio e com as Operações Especiais, que juntos têm absorvido mais de 80% do Orçamento Geral, a Unidade Técnica entendeu que deve ser recomendada ao Governo do Estado a adoção de medidas visando à reversão desse quadro, de forma a combater o déficit orçamentário e a liberar o orçamento para ações finalísticas.

Diante do exposto, quanto ao item **2.4.2** em exame, entende este *Parquet*, na esteira do que constou do relatório técnico, pelo encaminhamento das seguintes recomendações ao Governo do Estado:

a) atentar para o histórico de redução dos aportes nas ações de Acompanhamento Intensivo, assim como para a baixa aderência da execução orçamentária ao respectivo planejamento, considerando a sua relevância e caráter estratégico no contexto



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

da gestão governamental e as disposições do Decreto sobre a programação orçamentária e financeira do Estado – em 2019, o Decreto nº 47.615, art. 6º, I –, que determina que compete aos responsáveis pelas Superintendências de Planejamento, Gestão e Finanças assegurar a precedência na realização dessas ações;

b) concentrar esforços na adoção das medidas necessárias visando à reversão do aumento progressivo dos gastos com as atividades-meio e com as Operações Especiais, bem como à abertura de margem para os investimentos, essenciais à dinamização e à retomada do crescimento econômico e social do Estado, de forma a combater o déficit orçamentário e a liberar orçamento para ações finalísticas;

c) adotar medidas que visem sanar ou aprimorar as deficiências acima endossadas relativas à irregular classificação das despesas com as Pensões dos Militares.

2.4.3. Orçamento Fiscal e Créditos Adicionais

Como visto alhures, o orçamento fiscal do exercício de 2019 foi aprovado pela Lei n. 23.290/2019, que estimou a receita em R\$100,330 bilhões e fixou a despesa em R\$111,774 bilhões. No exercício em referência, houve um incremento ao orçamento fiscal do Estado, por meio da abertura de créditos adicionais suplementares, no total líquido de R\$5,092 bilhões, o que resultou em uma dotação autorizada de R\$116,866 bilhões, com percentual de aumento de 4,56% sobre a despesa inicialmente prevista na LOA, fl. 68.

O *caput* do art. 9º da Lei Orçamentária Anual autoriza o Poder Executivo a abrir créditos suplementares aos inicialmente previstos em seu orçamento fiscal até o limite de 40% (quarenta por cento), o que restou cumprindo, haja vista a constatação de que foram realizadas suplementações, não incluídas as transposições orçamentárias e os remanejamentos das emendas parlamentares individuais – Orçamento Impositivo, no importe de R\$21.159 bilhões, que perfazem 18,93% do crédito inicialmente fixado, fl. 70.

Registre-se, por oportuno, que este *Parquet* e a Unidade Técnica têm, conforme pareceres exarados nos exercícios anteriores, considerado alto o limite de suplementação em 40% para o Executivo, na medida em que, quanto mais elevado o percentual de



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

suplementação, maior a evidência de falha substancial no planejamento, o que conduz ao incremento do déficit orçamentário.

2.4.3.1 Desoneração do limite de suplementação de créditos orçamentários dos valores referentes às emendas parlamentares impositivas

Ressalta-se que o parágrafo 1º do art. 9º da LOA, exercício de 2019, voltou a consignar a previsão de que os remanejamentos das programações nela incluídas, relativos às emendas parlamentares individuais – orçamento impositivo, não oneram o limite fixado para a abertura de créditos suplementares, o que contraria o inciso VII do art. 167 da Constituição Federal/88, que veda a concessão ou utilização de créditos com dotação ilimitada.

Disso resultou que os créditos suplementares no valor de R\$72,033 milhões, relativos ao remanejamento de emendas parlamentares individuais e abertos com supedâneo no §1º do art. 9º da LOA, Decreto 245/2019, não se sujeitaram ao limite de 40% imposto no *caput* do art. 9º da LOA.

Instado a manifestar-se quanto à desoneração dos valores referentes às emendas parlamentares impositivas do limite de suplementação de créditos orçamentários, o Estado alegou que essa desoneração foi adicionada à LOA, via emenda, durante o processo legislativo, e teve como objetivo expurgar do cálculo as iniciativas originárias do Poder Legislativo, dando independência ao Governo para realocar as dotações inseridas por emendas à LOA.

As justificativas apresentadas foram rechaçadas pela CFAMGE (fls. 63/64 do reexame), ao argumento de que a vedação à concessão ou utilização de créditos ilimitados, consignada no art. 167, inc. VII, da CR/88, busca não apenas o equilíbrio, mas, também, o elo entre o planejamento do gasto e sua efetiva execução. Acrescentou, ainda, que admitir créditos ilimitados ou inserir cláusulas de desoneração de limites seria reconhecer que o orçamento é uma peça de ficção e que as despesas fixadas podem ser livremente alteradas ao longo da execução.



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

Quanto ao argumento apresentado pelo Governo de que a desoneração foi inserida pelo Poder Legislativo, ao longo da tramitação do PLOA, ressaltou que o Executivo tem o poder/dever de vetar parcialmente o PLOA diante da afronta ao art. 167, inc. VI, da CR/88, e não o fazendo, contribuiu para a concretização da irregularidade apontada.

Ressaltou, ao final, que “não se desconhece que as emendas parlamentares e o seu novo regime de previsão e execução podem ser fatores complicadores. De todo modo, isso não quer dizer que elas constituem exceção à regra de vedação à concessão e à utilização de créditos ilimitados. Tanto é assim que, na LDO e no LOA da União para o exercício de 2020, não constam dispositivos dessa natureza”.

Sendo assim, ratifica este Ministério Público de Contas o posicionamento técnico, para considerar irregular a desoneração do limite percentual de despesa referente às emendas parlamentares individuais – Orçamento Impositivo prevista no parágrafo 1º do art. 9º da Lei n. 23.290/2019, diante da vedação imposta pelo art. 167, inciso VI, da CR/88, recomendando ao Executivo que:

a) considere, no limite de suplementação no exercício de 2020 e seguintes, todas as alterações orçamentárias, ainda que provenientes de emendas parlamentares ou de despesas com pessoal, em observância ao art. 167, VII, da Constituição Federal.

2.4.3.2 Transposições e Remanejamentos de dotações orçamentárias



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

O relatório técnico inicial informou a realização de **transposições** de dotações orçamentárias pelo Executivo no montante de R\$64,425 milhões, com fulcro no art. 16 da LOA⁷ c/c o art. 138⁸ da Lei n. 23.304, de 30 de maio de 2019, e art. 60⁹ da LDO.

De acordo com a Unidade Técnica, embora as transposições de dotações orçamentárias entre órgãos e entidades distintos tenham respaldo no art. 138 da Lei n. 23.304/2019, conceitualmente a transposição é instrumento de realocação de verbas públicas que deve ocorrer no âmbito dos programas de trabalho dentro do mesmo órgão.

Foi apontada, também, a existência do valor de R\$223,575 milhões no Balanço Orçamentário do 6º bimestre, Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO/2019, para o qual não foi localizado o respectivo crédito suplementar. Questionada, a SEPLAG alegou tratar-se de alteração do órgão executor da unidade orçamentária (órgão 1190- SEF) 4631-FPP para o órgão 1300-Scinfra, em razão de alteração de competência trazida pelo art. 118 da Lei n. 23.304/2019, que estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado.

⁷ Art. 16 – O Poder Executivo poderá, mediante decreto, transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas nesta lei e em créditos adicionais, em decorrência da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática, conforme definida no art. 14 da Lei nº 23.086, de 2018, assim como as diretrizes, os objetivos e as metas estabelecidos no Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG – 2016-2019.

Parágrafo único – A transposição, o remanejamento e a transferência a que se refere o *caput* não poderão resultar em alteração dos valores das programações aprovadas nesta lei ou em créditos adicionais, podendo haver adequação da classificação institucional e funcional ao novo órgão.

⁸ Art. 138 – Para fins do disposto nesta lei, o Poder Executivo poderá, em conformidade com o disposto no inciso VI do art. 167 da Constituição da República, transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, programas, ações, metas e indicadores, bem como as dotações orçamentárias, a fim de viabilizar a compatibilização do planejamento e do orçamento com as alterações previstas nesta lei, observadas as normas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

⁹ Art. 60 – O Poder Executivo poderá, mediante decreto, transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na lei orçamentária de 2019 e em créditos adicionais, em decorrência da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática, conforme definida no art. 14, assim como as diretrizes, os objetivos e as metas estabelecidos no PPAG 2016-2019 e nesta lei.

Parágrafo único – A transposição, o remanejamento e a transferência a que se refere o *caput* não poderão resultar em alteração dos valores das programações aprovadas na lei orçamentária de 2019 ou em créditos adicionais, podendo haver adequação da classificação institucional e funcional ao novo órgão.



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

O Estado promoveu a realocação orçamentária de um órgão executor para o outro sem enquadrar a operação como remanejamento, dentro do espectro de reestruturação administrativa, que modificou a lógica e a estrutura de secretarias, autarquias, fundações e a vinculação de entidades da administração indireta, visando à moralização, modernização, racionalização administrativa e aos ganhos de eficiência para a entrega de serviços públicos.

Como se pode verificar, o Governo procedeu a “transposições”, “transferências” e “remanejamentos” de dotações em função da repriorização de ações ocorridas no âmbito do projeto de reestruturação administrativa do Estado, com espeque na Lei n. 23.304/2019, restando, incontestemente, que as realocações de recursos orçamentários de uma categoria de programação para outra, e de um órgão para outro, foram precedidas da indispensável autorização legal.

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 este *Parquet* pelo envio de recomendação ao Chefe do Poder Executivo, no sentido de que adote medidas para o aprimoramento do planejamento, de forma a evitar a suplementação excessiva, assim como, utilize adequadamente os instrumentos de realocações orçamentárias (remanejamento, transposições e transferência) quando da realização dessas movimentações.

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 proposta ao Governo em exercícios anteriores 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



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

da execução do orçamento, considerando que neste exercício e nos anteriores os créditos suplementares abertos foram substancialmente abaixo do limite fixado.

2.4.3.3 Percentual de suplementação dos demais Poderes

Quanto à suplementação dos demais Poderes e órgãos autônomos, tem-se que, à exceção do Poder Legislativo, que teve os créditos suplementares fixados pelo art. 10 da Lei. n. 23.290/2019 (LOA), os demais foram fixados por leis específicas e observaram os requisitos legais: Poder Judiciário (Lei n. 23.454/2019), Ministério Público-PGJ (Lei n. 23.456/2019), Defensoria Pública (Lei n. 23.455/2019) e Tribunal de Contas (Lei n. 23.452/2019).

2.4.4. Emendas Parlamentares Individuais

Prefacialmente, cumpre salientar que, em linha com as alterações efetuadas na Constituição Federal/1988 (arts. 165, 166 e 198), as quais introduziram a impositividade das programações orçamentárias originadas de emendas parlamentares individuais, também no âmbito do Estado foi implantado o orçamento impositivo, por meio da Emenda n. 96,



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

de 26/7/2018 à Constituição Mineira, que alterou os arts. 159¹⁰, 160¹¹ e 181¹² e acrescentou os arts. 139 e 140 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

¹⁰ Art. 1º – Fica acrescentado ao art. 159 da Constituição do Estado o seguinte inciso III:

“Art. 159 – (...)”

III – dispor sobre procedimentos que serão adotados em caso de impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 6º do art. 160.”

¹¹ Art. 2º – Ficam acrescentados ao art. 160 da Constituição do Estado os seguintes §§ 4º a 17: “Art. 160 – (...)”

§ 4º – As emendas individuais apresentadas ao Projeto de Lei do Orçamento Anual serão aprovadas no limite de 1,0% (um por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que 50% (cinquenta por cento) desse percentual será destinado a ações e serviços públicos de saúde, ressalvado o disposto no art. 139 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 5º – A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 4º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do disposto no inciso II do § 2º do art. 198 da Constituição da República, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

§ 6º – É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, das programações induídas por emendas individuais na Lei do Orçamento Anual, nos termos previstos no § 4º, em montante correspondente a 1,0% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, ressalvado o disposto no art. 140 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 7º – Para fins do disposto no § 6º, considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.

§ 8º – Em até sessenta dias após a publicação da Lei do Orçamento Anual, o Poder Executivo deverá receber as indicações referentes às programações induídas por emendas individuais, contendo, no mínimo, o número da emenda, o nome do parlamentar, o nome do beneficiário e o respectivo valor, com observância do percentual destinado a ações e serviços públicos de saúde, e a indicação da ordem de prioridade de cada emenda.

§ 9º – As programações a que se refere o § 6º não serão de execução obrigatória nos casos em que ocorram impedimentos de ordem técnica, observado o disposto no § 10.

§ 10 – Nos casos de impedimento de ordem técnica no empenho da despesa que integre a programação prevista no § 6º, serão adotados os seguintes procedimentos:

I – até cento e vinte dias após a publicação da Lei do Orçamento Anual, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública enviarão ao Poder Legislativo as justificativas dos impedimentos;

II – até trinta dias após o término do prazo previsto no inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável e as eventuais propostas saneadoras para os demais impedimentos apresentados;

III – até 30 de setembro, ou até trinta dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

IV – se, até 20 de novembro, ou até trinta dias após o término do prazo previsto no inciso III, a Assembleia Legislativa não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na Lei do Orçamento Anual.

§ 11 – Após o prazo previsto no inciso IV do § 10, a execução das programações a que se refere o § 6º não será obrigatória nos casos dos impedimentos justificados nos termos do inciso I do § 10.

§ 12 – Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 6º até o limite de 0,35% (zero vírgula trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 13 – Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias, o montante previsto no § 6º poderá ser reduzido em índice igual ou inferior ao incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

§ 14 – Transferência obrigatória do Estado destinada a município, para a execução da programação prevista no § 6º deste artigo, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169 da Constituição da República.

§ 15 – Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública manterão na internet relação atualizada das programações induídas por emendas individuais na Lei do Orçamento Anual, nos termos



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

O art. 139 do ADCT, inserido pela emenda 96, estabeleceu o aumento progressivo anual para as emendas individuais inseridas no § 4º do art. 160 da Carta Estadual, dispondo que: (i) serão aprovadas no limite de 0,70% (zero vírgula setenta por cento) da receita corrente líquida prevista no Projeto de Lei do Orçamento Anual - PLOA encaminhada pelo Executivo, sendo 50% (cinquenta por cento) desse percentual destinado a ações e serviços públicos de saúde, exercício de 2019; (ii) limite de 0,80% (zero vírgula oitenta por cento) da receita corrente líquida prevista no PLOA, sendo 50% (cinquenta por cento) desse percentual destinado a ações e serviços públicos de saúde, exercício de 2020; (iii) limite de 0,90% (zero vírgula noventa por cento) da receita corrente líquida prevista no PLOA, sendo 50% (cinquenta por cento) desse percentual destinado a ações e serviços públicos de saúde, exercício de 2021; e (iv) para o exercício de 2022 e para os exercícios seguintes serão aprovadas no limite e no percentual previsto no § 4º do art. 160 da Constituição do Estado.

previstos no § 4º, detalhando o estágio da execução e indicando os impedimentos, caso existentes, e as eventuais reduções em seu montante a que se refere o §13.

§ 16 – A relação de que trata o § 15 conterá:

I – classificação funcional e programática da programação;

II – número da emenda;

III – número e beneficiário dos respectivos convênios ou instrumentos congêneres;

IV – execução orçamentária e financeira; V – eventuais impedimentos, bloqueios e outras ocorrências, com a devida justificativa.

§ 17 – Nos três meses a que se refere o inciso VI do art. 73 da Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, poderão ser executadas, abrangendo o empenho, a liquidação e o pagamento, as programações relativas às ações de apoio à manutenção de unidades de saúde, inclusive as decorrentes de emendas individuais, com destinação de recursos correntes para manutenção de entidades públicas e privadas.”

¹² Art. 3º – Ficam acrescentados ao art. 181 da Constituição do Estado os seguintes §§ 1º a 4º:

“Art. 181 – (...)

§ 1º – O município que, na forma da lei, receber recursos públicos estaduais para a execução de convênios, contratos de repasse, ajustes e termos de parcerias estará sujeito a prestar contas ao órgão ou à entidade estadual parceira demonstrando a boa e regular aplicação dos referidos recursos.

§ 2º – O município não será considerado inadimplente e não será inscrito nos cadastros informativos de créditos não quitados de órgãos e entidades estaduais em caso de irregularidades praticadas na gestão anterior, se o atual prefeito tiver adotado as providências cabíveis para saná-las.

§ 3º – Na impossibilidade de o atual prefeito prestar contas dos recursos estaduais recebidos provenientes de convênios, ajustes, contratos de repasse e termos de parcerias firmados pelos seus antecessores, deverá ele apresentar ao órgão ou à entidade estadual parceira a justificativa da referida impossibilidade e solicitar a instauração de tomada de contas especial.

§ 4º – Apresentada a justificativa e feita a solicitação da instauração de tomada de contas especial, caberá ao órgão ou à entidade estadual parceira efetuar, no prazo de quarenta e oito horas, a suspensão do registro de inadimplência.”



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

A Lei n. 23.287, de 9/01/2019, buscou compatibilizar a elaboração e a execução da Lei Orçamentária Anual – LOA às regras introduzidas pela Emenda à Constituição Estadual n. 96/2018, o chamado “Orçamento Impositivo”, e por meio do art. 5º introduziu na Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei n. 23.086/2018) os arts. 38-A e 38-F que tratam dos procedimentos a serem adotados pelos parlamentares e pelo Poder Executivo, quando da execução das emendas individuais, de forma a garantir maior eficiência ao processo.

Faz-se necessário, contudo, apontar a tese esposada pela Unidade Técnica de inconstitucionalidade formal do *caput* do art. 38-F da Lei n. 23.086/2018, tendo em vista a permissão expressa, de edição de decreto, pelo Poder Executivo, para abrir créditos suplementares ao orçamento fiscal, dispensando a aprovação do projeto de lei a que se refere o inciso III do art. 160 da Constituição do Estado (fl. 78 do exame inicial).

Entretanto, foi encaminhado ao Poder Legislativo o Projeto de Lei n. 877, que foi convertido na Lei n. 23.365, de 25 de julho de 2019, que autorizou a abertura de crédito suplementar em decorrência da alteração das dotações orçamentárias, no valor de R\$24.835.287,38 (fl. 81 do exame inicial).

Em que pese a edição pelo Estado das Resoluções n. 688/18 e n. 702/19, que tratam dos procedimentos a serem adotados para apresentação, registro, operacionalização e execução das emendas parlamentares, têm-se que os procedimentos utilizados não permitem a identificação escoreita das emendas parlamentares individuais, haja vista a possibilidade de que outras emendas não impositivas possam conter a mesma classificação orçamentária, sendo imprescindível a criação de dotações com Identificador de Procedência e Uso – IPU exclusivo para distingui-las das demais emendas ao orçamento.

2.4.4.1 Execução das Emendas Parlamentares Individuais

O projeto de Lei Orçamentária Anual enviado pelo Executivo destinou o percentual de 0,70% (R\$429,215 milhões), da Receita Corrente Líquida prevista para o exercício de 2019 (R\$61,319 bilhões), para acobertar as emendas parlamentares individuais, conforme dispõe o art. 139 do ADCT e o art. 160, §4º, da CE/89.



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

Por seu turno, vale lembrar que o §6º do art. 160 da Constituição Estadual consignou a obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, das programações incluídas por emendas individuais na Lei Orçamentária Anual, correspondente a 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, ressalvado o disposto no art. 140 do ADCT.

Logo, considerando o disposto no art. 140 do ADCT, que fixou a execução obrigatória das emendas individuais no percentual de 0,7% da receita corrente líquida do exercício anterior (R\$56,345 bilhões), o montante de execução obrigatória com as emendas individuais no exercício de 2019 é de R\$394,41 milhões.

Dito isto, cabe trazer abaixo os valores apresentados pela Unidade Técnica para a verificação dos mencionados dispositivos.

TABELA 1
Execução Orçamentária e Financeira das Emendas Parlamentares Individuais

Exercício de 2019	R\$
Marcos Orçamentários	Valor
Limite de aprovação (0,7% da RCL - PLOA 2019)	429.232.497
Dotação inicial	429.215.048
Montante Total de Execução Obrigatória (0,7% da RCL 2018)	394.418.114
Despesas Empenhadas Total	351.362.464
Despesas Pagas Total	257.957.123
Montante de Execução Obrigatória para ASPS	197.209.057
Despesas Empenhadas - ASPS	198.237.175
Despesas Pagas - ASPS	149.775.490

FONTE: LOA, RREO, Armazém de Informações - Siafi, Of. 22685/2019/GCDA/CFAMGE

Infere-se da tabela “Execução Orçamentária e Financeira das Emendas Parlamentares Individuais” que foram empenhadas despesas no valor de R\$351,36 milhões que equivale a 89,08% do montante de execução obrigatória (R\$394,41 milhões). Destarte, nota-se que a execução orçamentária das emendas impositivas ficou aquém do previsto constitucionalmente em 10,92%, o que contraria o art. 140 do ADCT da CE/89.

Conforme informação extraída do relatório técnico, do total empenhado (R\$351.362.459,92 milhões), mais de 85% foram liquidados (R\$305.267.576,352 milhões),



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

sendo 73,42% pagos (R\$257.957.123,35) e 26,58% inscritos em Restos a pagar processados e não processados (R\$93.405.336,57 milhões), fls. 81 e 82.

De acordo com o §12 do art. 160 da CE/89, poderão ser considerados, para fins de cumprimento da execução financeira obrigatória, os restos a pagar até o limite de 0,35% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior que, na presente apreciação, equivale a R\$197,209 milhões. *In casu*, o montante inscrito em Restos a pagar encontra-se dentro do limite previsto constitucionalmente.

Por sua vez, quando analisado sob a ótica da aplicação de 50% dos mencionados recursos com as Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS, tem-se que foram empenhados valores superiores (R\$198,237 milhões) ao montante de execução obrigatória (R\$197,209 milhões) nessas despesas, sendo pagos no exercício o valor de R\$149.775.490 milhões, que equivale a 75,55% das despesas executadas a este título, e inscritos em Restos a pagar o valor de R\$48.461.685 milhões, que equivale a 24,44% dessas despesas.

Com relação à execução equitativa das emendas individuais consignadas no §6º do art. 160 da CE/89, foi constatada a sua inobservância, vez que o valor da despesa executada por parte de cada deputado estadual oscilou entre zero e R\$5,112 milhões. Do mesmo modo, não foi observado o mínimo de 50% em ASPS das emendas indicadas e executadas por 7 (sete) deputados, contrariando o disposto no inciso I do art. 140 do ADCT, fl. 83.

Por fim, e não menos importante, há que se ressaltar o alto número de reprovação de indicações dos parlamentares, hipótese prevista no §9º do art. 160 da CE/89, para os casos em que houver impedimentos de ordem técnica não superados, o que resulta na ausência de obrigatoriedade de execução dessas dotações.

No período de janeiro a julho/2019, foram reprovadas 4.425 indicações, para as quais não se conhece as justificativas para o seu indeferimento. Isto porque, não havia, até então, uma funcionalidade no sistema que permitisse a classificação dos impedimentos, o que restou sanado a partir de 09/08/2019, quando foram reprovadas 262 de indicações,



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

das quais 55% se referem à ausência de apresentação ou à apresentação fora do prazo da documentação exigida por legislação, fl. 88.

Citado para manifestar-se quanto ao valor total empenhado das emendas impositivas abaixo do determinado pela Constituição Estadual, a Segov aduziu que o § 11 do art. 160 da Constituição Estadual determina expressamente a obrigatoriedade de execução de programações com impedimentos de ordem técnica justificados nos termos do § 10 do mesmo artigo, não prevalecendo essa obrigatoriedade nas hipóteses em que a execução da despesa seja desconforme com as normas que regem a matéria; e informou que, do montante de R\$352.280.674,62 sem impedimento de ordem técnica, foram empenhados R\$351.362.459,92 (99,7%), restando uma diferença de R\$918.214,70.

Em sede de reexame, foram acatadas as justificativas apresentadas, contudo, os valores apresentados não anularam por completo a diferença apontada, restando, ainda, uma diferença de R\$918.214,70 milhões de indicações efetivamente impositivas que deixaram de ser empenhadas, mantendo o apontamento inicial de que a execução orçamentária das emendas impositivas ficou aquém do previsto constitucionalmente, o que contraria o art. art. 140 do ADCT da CE/89.

No que se refere à execução não equitativa das emendas parlamentares impositivas, a defesa alegou que o conceito de equidade vinculado estritamente ao valor nominal não se encontra inserido no texto da CE/89. Segov e AGE entendem que esse valor poderia se dar em termos percentuais, considerando o montante total por parlamentar apto para pagamento e sem impedimentos de ordem técnica.

Entretanto, segundo a Unidade Técnica, mesmo que se aplique a metodologia de aplicação de percentual sugerida pela defesa, a variação da execução oscilou entre 40,2% e 85%, razão pela qual manteve seu posicionamento de que a execução equitativa não foi atendida (fls. 30 e 31 do reexame).

Diante do exposto, entende este Ministério Público que:

a) a execução orçamentária das emendas impositivas ficou aquém do previsto constitucionalmente, o que contraria o art. art. 140 do ADCT da CE/89;



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

b) foi constatada a inobservância de execução equitativa das emendas individuais consignadas, contrariando o disposto no §6º do art. 160 da CE/89. Assim como não foi observado o mínimo de 50% em ASPS das emendas indicadas e executadas por 7 (sete) deputados, contrariando o disposto no inciso I do art. 140 do ADCT.

2.4.5. Previsão e Execução da Receita e Despesa Fiscal e Resultado Orçamentário

De acordo com o exame inicial, a LOA estimou a receita fiscal para o exercício de 2019 em R\$100,330 bilhões, que, após atualização, passou a R\$101,942 bilhões.

No decorrer do exercício em referência, foi arrecadada a **receita bruta de R\$109,096 bilhões**, que após as deduções (R\$8,579 bilhões – cota-parte dos impostos, juros de mora e dívida ativa destinada ao Fundeb; R\$967,231 milhões, cota-parte dos recursos do FPE e do IPI para o Fundeb; e, R\$582 mil, cessão de Direitos Creditórios por Multas à Legislação específica) resultou em uma **receita líquida de R\$99,548 bilhões**, com crescimento nominal de 8,49% sobre o valor arrecadado no exercício anterior (R\$91,754 bilhões).

No tocante à despesa, essa foi fixada inicialmente em R\$111,774 bilhões. Em que pese a abertura de créditos adicionais líquidos que elevaram o seu montante para R\$116.866 bilhões, que representou um aumento de 4,56% à previsão inicial, foram empenhadas despesas no montante de R\$108,181 bilhões, aquém do valor autorizado na LOA.

Vale observar que houve redução do déficit apurado no exercício de 2019 (R\$8.632.244.262) quando comparado ao verificado no exercício de 2018 (R\$11.232.678.031), decorrência da adoção de ações de austeridade no controle da despesa pela atual gestão e pela apresentação de bons resultados no desempenho da receita tributária.

De acordo com a CFAMGE, informações apresentadas pelo Governo, demonstram “a adoção de medidas para reduzir o desequilíbrio e melhorar as contas



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

públicas, tais como: revisão dos gastos com custeio; extinção e fusão de secretarias e órgãos públicos; redução de cargos de confiança e de alto escalão; redução da frota de veículos; suspensão de viagens nacionais e internacionais; e interrupção de contratação de consultorias” (fl. 91 do exame inicial).

O esforço fiscal demonstrado pela atual gestão ainda é incipiente no enfrentamento dos reiterados déficits fiscais apresentados pelo Estado (2013 - R\$948.083.344; 2014 - R\$2.165.488.580; 2015 – R\$8.964.182.100; 2016 – R\$4.163.389.512; 2017 – R\$9.767.760.069; 2018 – R\$11.232.678.031) que elevaram a dívida de curto prazo, obrigando-o a quitar despesas geradas em exercícios anteriores com os recursos do exercício corrente, deixando a descoberto as despesas fixadas para o exercício corrente.

O Poder Executivo tem buscado solucionar a grave crise fiscal pela qual passa o Estado de Minas Gerais por meio de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal proposto pela União. Com esse intuito, encaminhou os primeiros projetos de lei à Assembleia Legislativa com o objetivo de criar condições para que o Estado possa aderir ao programa (Autorização para adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, Autorização para alienação da Codemig e Operação de Fluxos futuros da Codemig).

Entretanto, em consulta ao *site* da Assembleia Legislativa, em 09/06/2020, verificou-se que o Projeto de Lei n. 1.202/2019, que autoriza o Estado, por meio do Poder Executivo, a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, encontra-se aguardando parecer na primeira comissão desde 16/10/2019.

2.4.5.1. Receita Fiscal

A análise da arrecadação da Receita do Estado demonstra que, embora tenha havido queda de 0,77% em relação àquela estimada na LOA, houve um incremento de 8,49% sobre o valor arrecadado no exercício anterior.

A queda na arrecadação resultou da falta de efetivação de Receitas de Capital, relativas à alienação de bens, decorrente da cessão onerosa a pessoas jurídicas de direito privado e a fundos de investimento regulamentados pela Comissão de Valores Mobiliários



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

– CVM de direitos originados de créditos tributários e não tributários vencidos e inscritos em dívida ativa, autorizada pela Lei 23.090/18 e estimada em R\$ 1,500 bilhão, que somadas, perfazem R\$2,8 bilhões (fl. 94 do exame inicial).

Destaca-se que a queda da arrecadação só não foi maior devido ao ingresso de Receitas Extraordinárias relativas à antecipação de ação fiscal e recolhimento do crédito tributário, no valor de R\$436 milhões; Bônus de Assinatura do Contrato de Concessão Principal, referente à outorga pela exploração de gás natural, R\$ 891,168 milhões; e Cessão Onerosa do Bônus de Assinatura do Pré-Sal para Municípios e Estados, R\$ 413,485 milhões.

2.4.5.2. Despesa Fiscal

Extraí-se do exame inicial que o Estado executou 96,57% do crédito inicialmente previstos na LOA (R\$108.180.584.581) e 92,57% dos créditos autorizados (R\$116.866.153.388).

2.4.5.2.1 Aumentos expressivos de dispêndios

A análise da evolução das despesas orçamentárias realizadas por Grupos de Naturezas de Despesas e Participação demonstra que as despesas correntes continuam se destacando pela sua representatividade nos gastos (77,37%), sendo o grupo Pessoal e Encargos Sociais responsável por 45,75% desse montante e o grupo das Outras despesas Correntes responsável por 27,28%.

Os aumentos expressivos nos gastos com alguns elementos dos grupos Pessoal e Encargos Sociais e Outras Despesas Correntes somado ao desequilíbrio orçamentário suscitaram o pedido de justificativas ao Estado quanto às seguintes ocorrências: Contribuições a Entidades Fechadas da Previdência, Despesas de Exercícios Anteriores, Indenizações e Restituições Trabalhistas, Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil, Contribuições, Subvenções Sociais, Obrigações Tributárias e Contributivas e Auxílio-Alimentação.



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

Reiterou a CFAMGE que a grande maioria dos gastos executados no grupo Outras Despesas Correntes se referem ao custeio da máquina pública, sendo, portanto, passíveis de maior intervenção por meio de contingenciamento, tais quais: consultorias, terceirização, diárias, auxílio-alimentação, auxílio-fardamento, dentre outros.

Acrescentou, também, que houve um incremento dos gastos realizados com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física e Locação de Mão de Obra, que foram objeto de destaque, no Parecer referente às Contas Governamentais de 2010, haja vista a possibilidade de comprometimento dos investimentos públicos, caso se verifique um crescimento das despesas desse grupo.

Examinadas as razões da defesa, a Unidade Técnica considerou esclarecidos os acréscimos ocorridos nos elementos dos grupos de Pessoal e Encargos Sociais e Outras Despesas Correntes.

Quanto ao crescimento expressivo do Auxílio-Alimentação, converteu o apontamento em recomendação, nos seguintes termos:

(...) Poder Executivo atente-se às determinações da Lei Complementar 173/20, no que diz respeito à majoração de adicionais e benefícios indenizatórios. Além disso, propõe-se seja recomendado ao Poder Executivo que se atente à natureza do auxílio, já que não é razoável utilizá-lo como meio alternativo para aumento indireto de remuneração dos servidores (em um contexto em que o aumento real direto está vedado pelo art. 22 da LRF), sob pena de desvirtuação do instrumento e de descumprimento da lógica jurídica de contenção fiscal.

Em sede de reexame foram acatadas as justificativas apresentadas pela defesa, quanto ao crescimento das despesas classificadas nos elementos Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física e Locação de Mão de Obra, sendo reiterada, na oportunidade, a recomendação para melhor acompanhamento desses gastos por parte de cada um dos Poderes, ponderando que qualquer redução de caráter discricionário contribui, efetivamente, para a busca do equilíbrio.

Diante do que consta dos autos, este Ministério Público de Contas ratifica o reexame técnico para considerar sanados os apontamentos, devendo ser recomendado:



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

a) ao Poder Executivo, que se atente à natureza do auxílio-alimentação, já que não é razoável utilizá-lo como meio alternativo para aumento indireto de remuneração dos servidores (em um contexto em que o aumento real direto está vedado pelo art. 22 da LRF), sob pena de desvirtuação do instrumento e de descumprimento da lógica jurídica de contenção fiscal;

b) melhor acompanhamento dos gastos com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física e Locação de Mão de Obra, por parte de cada um dos Poderes, haja vista que qualquer redução, de caráter discricionário, contribui, efetivamente, para a busca do equilíbrio fiscal.

2.4.5.2.2 Classificação Incorreta de Despesa

Como constatado em exercícios anteriores, continuam sendo indevidamente classificadas no grupo Natureza de Despesa 1 – Pessoal e Encargos as despesas relativas à 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.

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais – Relatório de Gestão Fiscal (9ª edição) a contabilização dos gastos de Outras Despesas com Pessoal decorrentes de contratos de terceirização deve ocorrer do seguinte modo:

As despesas relativas à 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, serão classificadas no grupo de despesa 3 – Outras Despesas Correntes, elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização³³⁶. Essas despesas devem ser incluídas no cálculo da despesa com pessoal por força do §1º do art. 18 da LRF.

O Elemento de Despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização é definido como “Despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, classificáveis no grupo de despesa 3 – Outras Despesas Correntes, em obediência ao disposto no art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000” “Despesas orçamentárias relativas à mão-de-obra constantes dos contratos de terceirização, de acordo com o art. 18,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

§ 1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, computadas para fins de limites da despesa total com pessoal previstos no art. 19 dessa Lei.”³³⁷.

A LRF³³⁸ não faz referência a toda terceirização, mas apenas àquela que se relaciona à substituição de servidor ou de empregado público. Assim, não são consideradas no bojo das despesas com pessoal as terceirizações que se destinem à execução indireta de atividades³³⁹ que, simultaneamente:

- a) sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade (atividades-meio), na forma de regulamento, tais como: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática – quando esta não for atividade-fim do órgão ou Entidade – copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações³⁴⁰;
- b) não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou seja, relativas a cargo ou categoria extintos, total ou parcialmente;
- e
- c) não caracterizem relação direta de emprego como, por exemplo, estagiários.

A despeito de essa determinação constar desde a 4ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, aprovado pela Portaria n. 407/2011 da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, ainda no exercício de 2019 verifica-se a ocorrência de manutenção do registro dessas despesas no grupo Natureza de Despesa 1 – Pessoal e Encargos Sociais.

A propósito, segundo a Unidade Técnica, a alteração da classificação dessas despesas consta do Projeto de Lei Orçamentária enviado para o Poder Legislativo referente ao exercício de 2020. Contudo, tal fato não altera a situação fática ocorrida no exercício em análise, qual seja, a de classificação incorreta dessas despesas.

Diante do exposto, no exercício de 2019, foram indevidamente classificadas no grupo Natureza de Despesa 1 – Pessoal e Encargos as despesas relativas à 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.

2.4.6. Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado



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

De acordo com a Lei Orçamentária Anual, foram estimados para o exercício *sub examine* gastos no valor de R\$4,999 bilhões, a serem executados por meio do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado – OI.

Salienta-se que, do valor de R\$ 4.998.685.881,00 inicialmente previsto no orçamento de investimentos das empresas controladas pelo Estado para aplicação em seus programas, R\$8.231.950,00 foram destinados para aumento de capital e R\$4.990.453.931,00 para outros investimentos.

O Estado transferiu para as empresas controladas o valor de R\$124,898 milhões, dos quais foram destinados R\$57,457 milhões para a Minas Gerais Participações – MGI e R\$67,441 para o Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais – BDMG.

As despesas realizadas (R\$1.492.265.159,44) ficaram substancialmente abaixo dos créditos autorizados (R\$5.067.933.357,33).

3. Gestão Fiscal

3.1 Compatibilidade entre os Instrumentos de Planejamento e de Execução Orçamentária

Em simetria ao disposto no art. 165 da Constituição Federal/88, são iniciativas atribuídas ao Poder Executivo (art. 153 da CE/89) o planejamento e elaboração do plano plurianual de ação governamental, as diretrizes orçamentárias e orçamento anual.

Também é decorrência de mandamento constitucional a regionalização das diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, que são instituídos por meio da Lei relativa ao Plano Plurianual de Ação Governamental (art. 154 da CE/89) e que devem ser elaborados em consonância com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI (parágrafo único do art. 154 da CE/89).

Some-se a isso o disposto no art. 155 da CE/89, que impõe a necessária compatibilização da Lei de Diretrizes Orçamentárias ao Plano Plurianual, à qual, além de compreender as metas e prioridades da Administração Pública Estadual orientando a elaboração da lei orçamentária anual, cabe dispor sobre as alterações na legislação tributária.



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

Pela análise dos instrumentos de planejamento acima especificados (PPAG, PMDI, LDO e LOA), a Unidade Técnica afirmou que houve conexão formal entre eles, visto que a maioria dos programas estratégicos do governo (69%), previstos na Lei Orçamentária de 2019, está vinculada aos objetivos definidos nos eixos de Governo, que constituem a matriz de gestão governamental definida no PMDI.

3.2 Responsabilidade Social na Gestão Pública do Estado

Nos termos da Lei n. 15.011, de 15 de janeiro de 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.

Como consectário desse normativo, foram criados o Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS, o Mapa da Inclusão Social, o Balanço Social Anual, assim como a obrigatoriedade de inclusão dos Anexos Sociais do PPAG, da LDO e da LOA (art. 2º), como instrumentos de planejamento e avaliação social.

De acordo com o art. 4º da referida Lei, o relatório do IMRS terá como um de seus produtos o Mapa da Inclusão Social do Estado de Minas Gerais, que constitui um diagnóstico da realidade social do Estado, por Município e Macrorregião.

Em consonância com os dispositivos legais supra, o Estado consignou no inciso XIX do art. 7º da LDO a determinação para que a proposta orçamentária fosse acompanhada do demonstrativo dos recursos a serem aplicados no desenvolvimento social dos municípios classificados nas cinquenta últimas posições no relatório do IMRS, nos termos do disposto no art. 5º da Lei nº 14.172, de 15 de janeiro de 2002.

A LDO do exercício de 2019 reservou para esses municípios, distribuídos em 136 programas, o montante de R\$2,391 bilhões. Desse valor, 58,85% (R\$1,407 bilhões) foram alocados ao programa 702 – Obrigações Especiais.



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

O exame inicial demonstrou que a execução orçamentária consolidada de todos os 136 programas alocados a essa política pública, no valor de R\$2,013 bilhões, resultou em: 39 programas com taxas de zero ou abaixo de 1% de execução; 39 com taxas entre 1% e 40% de execução; 26 programas com execução satisfatória, entre 70% e 130%; 23 programas com execução superior a 130%; e 8 programas não faziam parte do planejamento inicial.

Apurou-se, ainda, que, do total executado, houve concentração de recursos em 10 municípios (50%), dos quais apenas 3 se encontram na lista dos municípios classificados nas cinquenta últimas posições no relatório do IMRS, bem como a realização de ações para município que não se encontra dentro dos parâmetros estabelecidos no IMRS (Ubaí), e a ausência de destinação desses recursos para município classificado nesse intervalo (Joanésia).

Assim como nos exercícios anteriores, as políticas públicas para o desenvolvimento dos municípios classificados nas 50 últimas posições do Índice Mineiro de Responsabilidade têm se mostrado de baixa consistência, transparência e execução.

Quanto às Obrigações Especiais (Programa 702), que absorveram 50,85% dos aportes executados para os 50 municípios piores classificados no IMRS, segundo a Unidade Técnica, ainda que haja indícios, não é possível afirmar se compuseram as despesas os aportes para transferências aos municípios das cotas-partes do ICMS e IPI-exportação e IPVA, proventos de inativos civis e militares, pensionistas e precatórios, como ocorreu em contas de exercícios anteriores, carecendo de discriminação as despesas realizadas no referido programa.

Tal constatação resultou em recomendação para que o Estado proceda à desagregação dos recursos obrigatórios e discricionários destinados a esses municípios, bem como faça a distinção entre repasses obrigatórios e repasses extraordinários.

Segundo a Unidade Técnica, integra o Relatório Institucional de Monitoramento do PPAG um demonstrativo de acompanhamento bimestral de desempenho análogo ao



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

do Balanço Social, utilizado por essa Unidade para acompanhamento da execução orçamentária durante o exercício.

Em razão disso, ratifica este *Parquet* o posicionamento técnico, opinando por recomendação ao Estado de Minas Gerais para que:

a) proceda à desagregação dos recursos obrigatórios e discricionários destinados a esses municípios, bem como à distinção entre repasses obrigatórios e repasses extraordinários, que possibilite verificar a composição das despesas alocadas em Obrigações Especiais (Programa 702);

b) 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;

c) 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

d) demonstre que os municípios contemplados são efetivamente os mais necessitados.

3.3 Regionalização da Execução Orçamentária

De acordo com o § 2º do art. 157 da CE/89, entre as funções do orçamento fiscal está a redução das desigualdades entre as regiões do Estado, segundo critério populacional.

Em linha com essa determinação, o art. 56 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei n. 23.086/2018) e os incisos III dos arts. 5º e 6º do Decreto n. 47.615, de 07 de fevereiro de 2019, dispuseram sobre a programação orçamentária e financeira do Estado de Minas Gerais para o exercício em referência, tratando da forma regionalizada, em especial, o que se refere ao desempenho físico e orçamentário previsto e realizado da Execução Orçamentária.



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

Neste exercício, assim como nos anteriores, a participação dos territórios na execução orçamentária não se alterou em relação ao exercício de 2016 - manutenção dos gastos públicos no Estado e uma discreta elevação nos territórios do Alto Jequitinhonha, Médio/Baixo Jequitinhonha, Mucuri, Norte de Minas e Noroeste -, mantendo sutil centralização de participação no território Metropolitano, bem como a baixa representatividade do estrato mais pobre e economicamente menos dinâmico do Estado.

É oportuno consignar que, de forma reiterada, houve baixa aderência da execução orçamentária com o planejado em grande parte dos territórios, notadamente no Triângulo Sul (subestimado), e no Multiterritorial (superestimado), evidenciando a baixa qualidade do planejamento governamental.

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 concentre esforços no aprimoramento da distribuição espacial dos recursos orçamentários, imprimindo mais transparência, em especial com o registro apenas dos gastos que efetivamente correspondam ao estrato Multiterritorial; na eficácia no planejamento; e na efetividade das ações, com foco no desenvolvimento das regiões mais pobres, com a conseqüente redução das desigualdades históricas no Estado.

3.4 Apropriação de Despesas com Pessoal e Encargos (§ 3º do art. 50 da LRF)

Segundo a análise inicial, os maiores gastos do Programa 701 – Apoio à Administração Pública foi realizado com Pessoal e Encargos, no valor de R\$16,562 bilhões, que corresponde a 87,50% do montante apropriado ao programa.

Contudo, o valor apropriado ao referido programa não se refere, em sua totalidade, aos gastos com Pessoal e Encargos, porque nele foram inseridos valores de outros programas que ainda não contam com esses registros, em desacordo com o disposto no §3º do art. 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual dispõe sobre a obrigatoriedade



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

de manutenção de sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Vale ressaltar que, no exercício de 2020, houve apropriação de gastos com Pessoal e Encargos Sociais em 85,23% dos programas que compuseram o Orçamento Fiscal, um avanço se comparado ao exercício de 2019, cuja apropriação desses gastos fez 8,99%.

3.5. Programação Orçamentária e Financeira da Despesa e Controle Bimestral da Receita (arts. 8º, 9º e 13 da LRF)

O *caput* do art. 8º da LRF prescreve a obrigatoriedade de o Poder Executivo estabelecer programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso até 30 (trinta) dias após a publicação da LOA, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias. Por sua vez, o art. 13 do mesmo diploma legal determina que as receitas previstas sejam desdobradas em metas bimestrais de arrecadação.

O certo é que o art. 39 da LDO (Lei n. 23.086/2018) fixou em trinta dias o prazo para o Poder Executivo elaborar e publicar o cronograma anual de desembolso, nos termos do que prescreve o art. 8º da LRF.

Nessa seara, o art. 40 da LDO, em cumprimento ao art. 9º da LRF, consignou que, caso fosse 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, competiria ao Poder Executivo fazê-lo e apresentar à comissão permanente de que trata o § 2º do art. 155 da Constituição do Estado o montante que caberia a cada um dos Poderes.

Já a programação orçamentária e financeira da despesa foi disciplinada pelo Decreto n. 47.615, de 07 de fevereiro de 2019, que estabeleceu, no art. 2º, a possibilidade de revisão dos limites estabelecidos no Anexo I, a que se refere os §§ 1º e 2º do art. 1º, em cumprimento à LRF.



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

Segundo dados extraídos do Relatório da Receita Orçamentária Fiscal, algumas receitas de impostos ficaram aquém da previsão no encerramento de cada um dos bimestres, contudo, no total, a receita consolidada ficou superior à previsão inicial. Esse resultado, segundo o Estado, decorreu de ações de recuperação de crédito realizadas pela Secretaria de Estado de Fazenda – SEF, com incremento na arrecadação da receita do ICMS.

Quanto à programação orçamentária e financeira da despesa, o Anexo I do Decreto n. 47.615/2019 estabeleceu o limite anual para empenho e programação para os Grupos de Despesa 3 – Outras Despesas Correntes, 4 – Investimentos e 5 – Inversões Financeiras; para os Identificadores de Procedência e Uso 0 – Recursos Decorrentes da /desvinculação de Receitas, 1 – Recursos recebidos para livre utilização, 2 – Recursos recebidos de outra unidade orçamentária do Orçamento Fiscal, para livre utilização; bem como para as fontes de recursos informadas no mencionado Anexo.

Embora haja permissivo legal para limitação de empenho, verificou-se que no acumulado do ano foram executadas despesas em Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras superiores em 50% do valor programado.

Destacou a Unidade Técnica que, a despeito das justificativas apresentadas para a realização de despesas superiores ao crédito programado, não houve revisão dos limites estabelecidos no Anexo para garantir o equilíbrio do resultado fiscal, em desacordo com o que prescreve o art. 2º do Decreto n. 47.615/2019.

Salientou que foi previsto déficit de R\$11,443 bilhões na Lei Orçamentária Anual e, após a execução do orçamento, resultou em déficit de R\$8,632 bilhões.

A Unidade Técnica ressaltou que “a programação não resolve a questão do déficit fiscal, já que grande parte das despesas são excluídas, por força legal, dessa programação, porém, (...), reitera o entendimento de que é uma medida que contribui no controle dos gastos e cumprimento de metas estipuladas na LDO, favorecendo o resultado fiscal”.



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

Concluiu que a ausência de alteração do Anexo I do Decreto n. 47.615/2019 e o descumprimento da programação orçamentária e financeira são resultado de planejamento deficiente e baixa aderência da execução em relação ao que fora previsto na LOA.

Nesse passo, ressaltou a necessidade de que o Executivo atente para o cumprimento das metas previstas na LDO, porquanto a análise da execução orçamentária demonstrou que a meta nominal estipulada em 2019 não foi alcançada, assim como não houve contingenciamento de despesas, nos termos preconizados pelo art. 9º da LRF e pelas diretrizes estabelecidas no art. 40 da LDO.

Regularmente citado, o Estado aduziu que, embora haja previsão de que o Comitê de Orçamento e Finanças “possa rever” os limites estabelecidos no Anexo visando à garantia do equilíbrio fiscal para o exercício, a republicação do Anexo não seria obrigatória, na medida em que é facultada ao Cofin, por deliberação própria, rever os limites.

Ademais, realizou algumas considerações acerca da dependência, para a continuidade das políticas públicas, das despesas discricionárias que, em tese, poderiam ser objeto de contingenciamento, acrescentando que ao final do exercício foi publicado o Relatório Resumido de Execução Orçamentária consolidado, cujo Resultado Nominal do Estado foi superior à meta pactuada; do mesmo modo que a meta de Resultado Primário definida foi alcançada ao final do exercício.

A CFAMGE refutou a tese esposada pela defesa de que fosse uma faculdade do Cofin rever os limites estabelecidos no Anexo e, por consequência, republicar o Anexo, e sustentou o posicionamento inicial de que não houve a revisão dos limites estabelecidos no Anexo e tampouco a sua alteração, apesar do disposto no Decreto 47.615/2019.

Acrescentou que a execução maior do que o limite estabelecido para as despesas, sem nenhum ajuste, demonstra a fragilidade do controle. Reiterou a necessidade de republicação do anexo sempre que houver alteração de suas disposições, como medida de



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

transparência e exercício do poder de autotutela da Administração, bem como para viabilizar o controle pela sociedade e órgãos de controle externo.

Aduziu, ainda, *verbis*:

Embora cientes do efeito insuficiente dessa programação para a contenção dos déficits, já que grande parte das despesas são dela excluídas, por força legal, esta unidade técnica reitera o entendimento de que essa é uma medida que contribui para o controle dos gastos, especialmente os discricionários, bem como para o cumprimento das metas estipuladas na LDO, favorecendo o resultado fiscal. Por isso, novamente enfatiza-se a importância do sistema de programação orçamentária e financeira de desembolso, introduzido pela Lei 4.320/64 e reforçado pelo disposto no art. 8º da LRF, que tem por objeto o disciplinamento da utilização dos recursos, especialmente para aquelas despesas de caráter não obrigatório.

Ressalte-se, como já dito em outro tópico desta análise, que a meta de resultado nominal não foi atingida. Sendo assim, por imposição da LRF, era dever do Poder Executivo realizar o contingenciamento de despesas, o que não houve. Dessa forma, mantém-se o apontamento inicial.

Para acompanhamento da execução orçamentária e do cumprimento de metas, dispõe 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 previsão de 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 Lei, 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. 10.028/2000¹³.

¹³ 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

À vista do exposto, este Órgão Ministerial ratifica a conclusão alcançada pela CFAMGE, qual seja, de que a meta de resultado nominal não foi atingida e que, por imposição legal (art. 9º da LRF), deveria ter sido realizado o contingenciamento de despesas, razão pela qual deve ser recomendado ao Estado que observe a responsabilidade na gestão fiscal preconizada pela LRF, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

3.6. Receita Corrente Líquida – RCL

A receita corrente líquida – RCL (inciso IV do art. 2º¹⁴ da LRF) do Estado no exercício de 2019, de acordo com o Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO publicado em 30/01/2020, totalizou R\$64.068.169,30, após as deduções previstas nas alíneas *b* e *c* do inciso IV do art. 2º e a cessão de direitos creditórios no valor de R\$582.000,00.

O resultado apresentado pela RCL evidenciou um aumento de 13,71%, se comparado ao do exercício de 2018 (R\$56,345 bilhões), influenciado, em parte, pelo recebimento das receitas extraordinárias.

¹⁴ Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

I - ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município;

II - empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na [alínea a do inciso I](#) e no [inciso II do art. 195](#), e no [art. 239 da Constituição](#);

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no [§ 9º do art. 201 da Constituição](#).

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da [Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996](#), e do fundo previsto pelo [art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#).

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.



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

Como vem ocorrendo desde o exercício de 2012, o Estado deduziu da RCL os valores referentes à Cessão de Direitos Creditórios à MGI, com espeque na Lei Estadual n. 19.266, de 18/12/2010.

A Unidade Técnica apontou que, face à ausência de orientação específica no Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF vigente para o exercício de 2019 (Portaria 389/18) para as deduções nas Receitas de ICMS relativas à Cessão de Direitos Creditórios – Lei n. 19.266/10, essa informação deveria ser incluída, pelo Governo, em nota explicativa no demonstrativo da receita corrente líquida.

Em que pese não ter o Estado se manifestado quanto à dedução da cessão de direitos creditórios para apuração da Receita Corrente Líquida - RCL, tal procedimento não encontra respaldo no art. 2º da LRF, que disciplina a composição e, expressamente, elenca as hipóteses de dedução que deverão ser computadas para a apuração da RCL.

Nesse sentido, é forçoso concluir que não há na LRF autorização para dedução dos valores referentes à Cessão de Direitos Creditórios para composição da RCL, entendendo este *Parquet* que a simples inserção de nota explicativa no demonstrativo da receita corrente líquida não supre a ausência de permissivo legal.

3.7. Renúncia de Receita

São múltiplas as razões e as formas de o Estado voluntariamente dispensar o recebimento de receitas, muitas vezes em favor da execução de políticas públicas governamentais¹⁵.

Trata-se de instrumento econômico bastante utilizado pelos governos, cujo objetivo é incentivar atividades econômicas específicas ou alavancar o desenvolvimento de certas regiões, podendo optar pelo não recolhimento de receitas financeiras, creditícias e tributárias.

¹⁵ Acórdão TCU 793 - Plenário



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

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 encontra seu substrato no art. 150, § 6º, da CR/88, e no art. 14, incisos I e II, da LRF.

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.

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

Em consonância com esses normativos, ao elaborar o projeto de lei orçamentária, deve ser levada em consideração a função precípua da LDO, qual seja, a de orientar a elaboração da LOA, não devendo ser desconsiderados os valores lançados nos anexos de metas e riscos fiscais, sob pena de comprometer as políticas públicas compreendidas nas metas e prioridades, assim como o resultado do equilíbrio fiscal do Estado.

É forçoso destacar que a obrigatoriedade de cumprimento do art. 14 da LRF quando da concessão de renúncias de receitas, notadamente quanto à estimativa do impacto orçamentário-financeiro e às medidas de compensação, deve ser observada não apenas pelo Poder Executivo, mas também no âmbito da Assembleia, haja vista a relevância para o controle e a gestão fiscal, principalmente para o cumprimento das metas de resultados fiscais definidas na lei de diretrizes orçamentárias. Isto porque a reiterada inobservância das regras consignadas na Lei de Responsabilidade Fiscal tem comprometido o equilíbrio fiscal do Estado.

3.7.1. Discrepância na estimativa de renúncia de receita na LDO e na LOA



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

O exame inicial apontou divergência substancial entre o valor previsto na LDO para a renúncia de receitas e o consignado na LOA a mesmo título, em especial, os valores previstos para as Renúncias Consolidadas e as Novas Renúncias na LOA (R\$15.165.351 bilhões e R\$67.520 milhões) que superaram em 146,51% e 47,28% os previstos na LDO (R\$6.151.973 bilhões e R\$45.843 milhões).

O mesmo ocorreu com a previsão para as perdas previstas com os Benefícios Heterônomos consignados na LOA (R\$6.029.781 bilhões) que ficaram aquém do previsto na LDO (R\$8.030.705 bilhões) em 26%.

As tabelas discriminando as previsões de renúncias constantes tanto na LDO 2019 (Anexo I – Metas Fiscais), quanto na LOA 2019 (Demonstrativo Regionalizado do Efeito sobre a Receita e a Despesa Decorrente de Benefícios Fiscais) evidenciam tais discrepâncias.

Renúncia Total Estimada na LDO 2019

Grupos	Exercícios de 2019 a 2021						R\$ mil
	2019		2020		2021		
	Valor	AV %	Valor	AV %	Valor	AV %	
Renúncias Consolidadas	6.151.973	43,24	6.382.806	43,05	6.788.482	43,12	
Novas Renúncias	45.843	0,32	47.920	0,32	50.825	0,32	
Total Renúncias - Competência Estadual	6.197.816	43,56	6.430.726	43,38	6.839.307	43,44	
Benefícios Heterônomos	8.030.705	56,44	8.394.429	56,62	8.903.332	56,56	
Total das Perdas	14.228.521	100,00	14.825.155	100,00	15.742.638	100,00	

Fonte: LDO 2019 - Anexo I - Metas Fiscais



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

Renúncia Total Estimada na LOA 2019

Exercício de 2019	Em R\$ mil			
Grupos	Valor	AV %	% sobre a Receita Corrente	% sobre a Receita Tributária
Renúncias Consolidadas	15.165.351	71,32	17,07	23,38
Novas Renúncias	67.520	0,32	0,08	0,10
Benefícios Heterônomos	6.029.781	28,36	6,79	9,30
Total das Perdas	21.262.652	100,00	23,93	32,79

FONTE: LOA 2019 - Demonstrativo Regionalizado do Efeito sobre a Receita e a Despesa Decorrentes de Benefícios Fiscais.

Receita Corrente LOA: R\$ 88.863.240.201; Receita Tributária LOA: R\$ 64.853.730.455.

Receita de ICMS LOA: R\$ 49.969.941.362.

A discrepância de 49,44% entre as renúncias de receitas previstas na LDO (R\$14.228.521) e as estimativas previstas na LOA (R\$21.262.652), em especial, aquela observada no grupo das Renúncias Consolidadas (146,51%), acerca das quais, por serem pré-existentes, espera-se maior previsibilidade, resultou em pedido de esclarecimento ao Governo do Estado.

Em sua defesa, fl. 13 do reexame, a AGE sustentou que o distanciamento entre a previsão contida na LDO e LOA é inerente ao início de mandato de todo gestor, face ao princípio da precedência orçamentária, eis que não participou *ab initio* do processo legislativo.

Por sua vez, a Secretaria de Estado de Fazenda informou que houve um erro material na previsão de renúncia preexistente de ICMS – modalidade Anistia, constante da LOA-2019 no valor de R\$9,5 bilhões, que foi retificado, formalizado em 27/02/19, no valor de R\$0,7 bilhão e encaminhado à SCGG. Destarte, a previsão de renúncia preexistente na LDO de 2019 passou para R\$6,1 bilhões, e na LOA, para R\$6,4 bilhões.

A CFAMGE acatou o argumento apresentado pela AGE. Já quanto às alegações da SEF, entendeu que, embora tenha ocorrido a retificação da previsão de renúncia, não houve a formalização dessa alteração na LOA, o que acaba por gerar insegurança jurídica quanto à confiabilidade e à fidedignidade dos instrumentos de planejamento



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

Diante disso, em conformidade com a Unidade Técnica, entende este *Parquet* que foi sanada a irregularidade apontada, devendo ser recomendado ao Governo do Estado de Minas Gerais que eventuais alterações nas estimativas e nas previsões de renúncias de receita sejam objeto de alteração formal na LOA e/ou na LDO.

3.7.2 Discrepância entre as renúncias de receita estimadas e as efetivadas

Segundo os levantamentos efetuados pela CFAMGE, o resultado das perdas com renúncias de receitas efetivamente concedidas no exercício de 2019 alcançou a cifra de R\$16.122.047, da qual o valor de R\$20.332 (0,13%) corresponde às novas renúncias; o valor de R\$7.846.410 (48,67%) refere-se às renúncias consolidadas e o valor de R\$8.255.305 (51,21%) é relativo aos benefícios fiscais heterônomos, fl. 142 do exame inicial.

Esse resultado evidencia o distanciamento entre a previsão (R\$21.262.652) e a realização em todas as modalidades de renúncias (R\$16.122.047), sem se descurar que houve um aumento da perda com essas renúncias, haja vista que, no exercício de 2018, o valor registrado a esse título foi de R\$13.955 bilhões, representando um crescimento de 15,53%.

O mesmo distanciamento resta evidente quando examinada a renúncia sob a ótica da regionalização, visto que, embora tendo sido previsto na LOA um valor maior de Novas Renúncias para a região Metropolitana, comprovou-se que a maior parte destas renúncias foram direcionadas ao município de Barbacena, localizado no Campo das Vertentes, incidente sobre o setor da Indústria de Transformação, com o valor de R\$16,416 milhões, que perfaz 81% do total das Novas Renúncias. Em segundo lugar, ficou o município de Belo Horizonte, com o valor de R\$2,375 milhões, que representa 12% das mencionadas renúncias.

A representatividade dessas renúncias no orçamento evidencia a necessidade de seu acompanhamento, tendo em vista que, apesar de as novas renúncias e as renúncias consolidadas apresentarem execução em percentual de 30,11% e 51,74%, respectivamente, aquém do previsto na LOA, os benefícios heterônomos apresentaram execução além da estimativa, quase 36,91% maior, chegando a ultrapassar os R\$ 8 bilhões.



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

Ademais, quando comparadas as perdas efetivadas com as renúncias de receitas e os valores aplicados em despesas essenciais, esse resultado evidencia que a renúncia supera em 140,00% os gastos aplicados em ações e serviços públicos de saúde - ASPS e em 45,00%, os destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE, considerando, para tal, os montantes informados a esses títulos pelo Estado, fl. 143.

Noutro giro, a perda com a renúncia de receitas (R\$16.122.047) ultrapassou em 86,77% o déficit orçamentário fiscal (R\$8,632 bilhões) enfrentado pelo Estado.

Sob outra ótica, as perdas com as renúncias de receitas representaram 17,54% da Receita Corrente, 23,96% da Receita Tributária, e 31,02% da Receita de ICMS, apresentando impacto menor que o previsto na LOA, 23,93%, 32,79% e 42,55%, respectivamente.

Ressalta-se que, no exercício de 2019, foi concedido crédito presumido de ICMS, com espeque no art. 225 da Lei n. 6.763/1975, que possibilita ao Executivo adotar medidas para proteger a economia do Estado, caso ocorra concessão de benefícios fiscais, por outras unidades da federação, não acobertadas por lei complementar ou por convênio celebrado nos termos da lei, tendo sido executado, a esse título, o valor de R\$20,332 milhões.

Entretanto, como pode ser observado pelo quadro Renúncias de Receitas Estimadas X Efetivadas – 2019, não há previsão na LOA para a concessão de Novas Renúncias para o Crédito Presumido do ICMS (fls. 142 a 144).

Vale destacar, também, que não houve previsão na LOA para a redução de alíquota de ICMS, no grupo das Renúncias Consolidadas, com execução de R\$1,178 milhão, assim como não foi disponibilizada qualquer informação sobre as medidas de compensação com essa perda de receita.

Ainda no grupo das Renúncias Consolidadas, a efetiva isenção de ICMS apresentou enorme divergência orçamentária, com realização 70.613% superior ao previsto na LOA de 2019.



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

Ante à relevância do incremento das ações de política fiscal implementadas no Estado, notadamente no que diz respeito à desoneração do contribuinte por meio da concessão de renúncias e benefícios fiscais foi possível, por meio do acompanhamento da sua evolução no período de 2015 a 2019, verificar: (i) crescimento de 26,35% da receita corrente, frente a um crescimento de 48,23% nas renúncias; (ii) crescimento desenfreado de renúncia de IPVA, tendo atingido seu pico no exercício de 2017, 551,55%, com evolução de 2.403,99% entre os anos de 2015 e 2019.

Instado a manifestar-se quanto aos apontamentos supra, o Governo do Estado, por meio da AGE, atribuiu a dificuldade de previsibilidade à adesão dos contribuintes aos dispositivos regulamentares ou aos regimes especiais, novos ou preexistentes; somada à dificuldade de tratamento das informações relativas aos procedimentos escriturais e lançamentos das operações dos contribuintes, que utilizam formas não convencionais que terminam por gerar distorções entre as previsões na leis orçamentárias, acrescentando, ainda, que dado o montante da arrecadação tributária do Estado, a diferença apontada é pouco representativa, ou seja, 0,04%, considerando a arrecadação tributária na ordem de R\$55 bilhões.

A Unidade Técnica rechaçou o argumento de que a diferença apontada seria pouco representativa, vez que o questionamento recaiu sobre a renúncia efetivada frente à previsão orçamentária, não sendo a arrecadação final objeto de exame neste item. Quanto às renúncias consolidadas, essas foram objeto de exame no item anterior, e no que se refere às Novas Renúncias, observou-se uma contenção na concessão de novos benefícios, sendo acatados parcialmente os esclarecimentos prestados.

Quanto à divergência orçamentária apresentada na isenção do ICMS, a AGE e a SEF esclareceram que essas diferenças se referem às operações posteriores ao fechamento da LOA 2019, assim como as diferenças entre os montantes das renúncias preexistentes de ICMS ocorreram pelo lapso temporal, eis que no período de previsão não houve operações efetivas para essa concessão.



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

Informaram, ainda, que, além da defasagem temporal e escrituração fiscal divergente da convencionada, fatores econômicos também influenciam as previsões das operações, acrescentando, ao final, que as medidas de compensação foram apresentadas por ocasião dos exercícios fiscais em que foram formalizadas.

A CFAMGE acatou parcialmente as justificativas, eis que o período de elaboração da LOA não alcançou o início da nova gestão governamental, o mesmo se aplicando aos benefícios Heterônomos, sobre os quais o Estado não detém qualquer gerência.

Quanto às renúncias preexistentes, entendeu que, a despeito do decréscimo de 93,53% nas anistia e remissões, essas duas modalidades estão incluídas nos Programas Regularize e Minas em Dia, que passaram de R\$142 milhões em 2015 para R\$707 milhões no exercício de 2019, o que demonstra a necessidade de que sejam implementadas ações capazes de aumentar a arrecadação, mantendo uma proporcionalidade superior à parcela renunciada.

Diante do exposto, este *Parquet* ratifica o entendimento da Unidade Técnica e, na esteira do que constou no reexame, opina pelo encaminhamento ao Estado da seguinte recomendação:

- a) instrua as futuras prestações de contas com informações sobre fatos que não puderam ser previstos orçamentariamente, como o caso da redução de alíquota, mesmo porque a simples inclusão dessa renúncia no grupo das preexistentes não assegura sua origem, haja vista o erro material, substancial, que figurou na LOA 2019, no valor da previsão da Anistia, sem que se prestasse qualquer informação a essa Corte, o que provocou apontamentos desnecessários neste processo;
- b) promova ações capazes de aumentar a arrecadação mantendo uma proporcionalidade superior à parcela renunciada;
- c) crie mecanismos que possibilitem a averiguação e análise de cada modalidade de renúncia fiscal e seus impactos na economia mineira;
- d) proceda a estudos mais aprofundados da relação entre o crescimento da



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

arrecadação e da renúncia de receita de IPVA, tendo em vista a evolução de 2.000% dessas renúncias nos últimos 5 anos.

3.8. Dívida Ativa

A dívida ativa estadual encontra-se regulada pelas Leis n.s 6.763/75, 14.699/2003, 22.549/2017, 22.914/2018 e 23.090/2018.

Segundo o art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo deverá, nos termos do que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias, estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso (art. 8º da mesma Lei), com especificação em separado, **quando cabível**, das medidas de combate à evasão e à sonegação, **da quantidade e valores de ações ajuizadas para a cobrança da dívida ativa, assim como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.**

A SEF apresentou, como resultado das ações de recuperação de créditos, os obtidos com os Programas Regularize e Novo Regularize, que possibilitaram a regularização de 124.485 Processos Tributários Administrativos – PTAs, e resultaram na recuperação de créditos no montante de R\$3,31 bilhões, dos quais ingressou nos cofres públicos o valor de R\$1,35 bilhão, oriundo de processos em fase administrativa e inscritos em dívida ativa.

Com o advento da alteração ocorrida na Lei n. 19.971, de 28/12/2011, foi autorizado o não ajuizamento de execução fiscal e autorizada a utilização de formas alternativas de cobrança, sendo desempenhado um trabalho conjunto com a Advocacia Geral do Estado para encaminhamento eletrônico de débitos inscritos em dívida ativa, inferiores a 60.000 Unidades Fiscais do Estado de Minas Gerais - Ufemgs, para protesto cartorial.

3.8.1. Saldo Patrimonial da Dívida Ativa

O reconhecimento, mensuração e evidenciação da dívida ativa em contas patrimoniais e de controle do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – Pcasp ainda



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

estão sendo registrados no formato do antigo Plano de Contas Único – PCU, inclusive dos respectivos ajustes para perdas.

A Portaria 548, de 24 de setembro de 2015, editada pela Secretaria do Tesouro Nacional, que aprovou o Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP, discrimina os procedimentos patrimoniais a serem observados para a consolidação das contas públicas nacionais sob a mesma base conceitual onde são apresentadas considerações acerca da descrição do procedimento, as fontes normativas e os passos necessários para a respectiva implantação de maneira simplificada.

No caso dos Estados, foi fixado como limite o exercício de 2021 para prestação de informações relativas ao exercício de 2020, utilizando o Siconfi – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro.

O exame inicial apontou que o estoque bruto da dívida ativa até 31/12/2019 (R\$60.320.122.764,87) ficou aquém do valor registrado a esse título no exercício anterior (R\$61.055.521.481,70).

Após subtraídas as contas redutoras, quais sejam, ajustes para perdas de dívida ativa tributária e cessão de direitos creditórios, o saldo contábil resultou em R\$1.580.610.712,02, inferior em 11,59% ao contabilizado no exercício de 2018.

Com base nos dados extraídos dos saldos finais da dívida ativa por Unidade Orçamentária, é possível verificar que as Unidades Orçamentárias Encargos Gerais do Estado e Secretaria de Estado da Fazenda – EGE/SEF concentram 96,66% da dívida ativa estadual, percentual ligeiramente inferior ao do exercício anterior (96,87%), fl. 150.

Em segundo lugar, ficou o Instituto Mineiro de Gestão de Águas – IGAM que registrou um saldo de R\$13.456.669,20; e em terceiro o IPSM, com saldo de R\$521.446,18; estes últimos, superiores em 593,14% e 569,30%, respectivamente, aos registrados no exercício anterior.

Citado para se manifestar acerca dos saldos ora apontados, a SEF e AGE esclareceram que o aumento no saldo do IPSM ocorreu devido a recebimento indevido do benefício de pensão por uma beneficiária (R\$116.211,83) e de auxílio-reclusão de 4



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

beneficiários (R\$29.680,22), além de multa decorrente de processo administrativo punitivo (R\$283.974,44), restando, assim, elucidado o questionamento.

Este Ministério Público de Contas ratifica a conclusão alcançada pela CFAMGE.

3.8.2. Receita da Dívida Ativa Tributária e Não Tributária

A receita auferida com a dívida ativa no exercício de 2019, resultado da dívida tributária e não tributária, incluindo o principal, as multas e os juros, totalizou R\$623.689.541,83 milhões, superando em 22,30% o valor estimado.

Na sequência observa-se a evolução da arrecadação e o saldo patrimonial da dívida ativa nos últimos exercícios:

TAB 4

Evolução da Receita Arrecadada em Relação ao Saldo Patrimonial da Dívida Ativa

Exercícios de 2015 a 2019					Em R\$
Exercício	Receita de Dívida Ativa		Estoque da Dívida Ativa		AH
	Arrecadada (A)	Evolução %	Valor (B)	Evolução %	(A)/-1(B) ¹ %
2015	505.847.941,58	-	46.225.908.101,33	-	-
2016	566.914.670,38	12,07	52.919.051.582,82	14,48	1,23
2017	1.246.639.202,57	119,90	52.709.562.285,49	(0,40)	2,36
2018	701.203.777,16	(43,75)	61.055.521.481,70	15,83	1,33
2019	623.689.541,83	(11,05)	60.320.122.764,87	(1,20)	1,02

FONTE: Armazém de Informações - Siafi.

NOTA: 1 - (A)/-1(B) indica a representatividade da receita do ano sobre o estoque do ano anterior.

A receita da dívida ativa e o seu saldo patrimonial apresentaram queda na recuperação da receita, quando comparados ao exercício anterior, em percentuais 11,05% e 1,20%, respectivamente.

Como já apontado no exame das constas do exercício anterior, foi verificada substancial discrepância na projeção para arrecadação da receita da dívida ativa e sua arrecadação efetiva.

As maiores discrepâncias (fl. 151) ocorreram nas unidades/fontes: EMG/72 - Taxa de Fiscalização de Recursos Minerários 14.764,85%; IGAM/60 - Recursos Diretamente Arrecadados 2.569,39%; EMG/71 - Recursos do Fundo Estadual de



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

Erradicação da Miséria 747,99%; EMG/27 - Taxa de Segurança Pública 628,01%; IEF/60 – Recursos Diretamente Arrecadados 309,14%; e FEAM/60 - Recursos Diretamente Arrecadados com 294,97%, o que demandou elucidação por parte da SEPLAG e SEF, por se tratarem de créditos tributários já inscritos em dívida ativa que, em tese, foram submetidos a escrutínios específicos, alinhados a ações prévias de recuperação fiscal implantadas pelo Governo Estadual.

Instado a se manifestar acerca das discrepâncias entre a previsão e a realização das receitas de dívida ativa ora apontadas, a SEF e AGE, respondendo pelo Estado, informaram que a estimativa para a arrecadação é realizada no exercício anterior, com base na média histórica dos últimos 3 exercícios, sendo que, no presente caso, a previsão de dívida ativa do IGAM foi realizada no exercício de 2018, a partir dos dados dos exercícios 2015 a 2017, e resultou no valor de R\$85.000,00.

Quanto à Taxa de Segurança Pública, a AGE alegou a litigiosidade dos contribuintes para a dificuldade de previsão, citando precedente do STF como justificativa.

Examinadas as razões da defesa, a CFAMGE entendeu que as justificativas apresentadas para os recursos diretamente arrecadados pelo IGAM sanam o questionamento.

No que se refere à discrepância entre a previsão e a realização das receitas com as Fontes de Recursos da Taxa de Segurança Pública, do Fundo Estadual de Erradicação da Miséria e da Taxa de Fiscalização de Recursos Minerários, foram mantidos os apontamentos, em vista da ausência de manifestação, já que a AGE limitou-se a tratar da Taxa de Incêndio.

A par da análise efetuada acerca das alegações da defesa, ratifica este *Parquet* o reexame técnico, pelas razões nele consignadas, uma vez que não foram apresentadas justificativas para a baixa compatibilidade entre a previsão e a realização de receitas de dívida ativa nas Fontes de Recursos de Taxa de Segurança Pública, Recursos do Fundo Estadual de Erradicação da Miséria e Taxa de Fiscalização de Recursos Minerários, com percentuais de 628%, 748% e 14.765%, respectivamente.



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

3.8.3 Dívida Ativa Tributária

Segundo a Unidade Técnica foi identificada, também, divergência de R\$5,321 milhões entre o saldo da dívida ativa tributária informada pela SEF (R\$59,101 bilhões) e o registrado contabilmente (R\$59,107 bilhões). A representatividade monetária dessa diferença, aliada à sua importância para a conciliação e evidenciação do estoque da dívida ativa tributária, também suscitou pedido de esclarecimento à SEF.

Isto porque, divergências entre saldos contábeis e as informações apresentadas pela SEF têm se mostrado constantes, indicando a existência de falhas no controle e registro da movimentação, o que demanda reavaliação da sistemática de lançamento e conciliação dos valores relativos aos créditos tributários inscritos em dívida ativa.

Some-se a isso a necessidade de ações voltadas à recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, em observância ao disposto no art. 58 da LRF.

O Governo de Minas Gerais informou que o valor do saldo contábil difere dos registros da dívida ativa tributária porque alguns órgãos e entidades não concluíram no tempo previsto os registros contábeis de ajustes da dívida, o que ocorreu no exercício de 2020 em função do período de ajuste previsto no Decreto Estadual n. 47.755/19. Acrescentou, ainda, que se optou por fazer os registros complementares no exercício de 2020, uma vez que os valores eram irrelevantes no contexto total da dívida e não causariam prejuízo às informações contábeis.

Em sede de reexame, não foram acatadas as justificativas, entendendo a Unidade Técnica que a ausência de evidenciação dos registros no exercício de 2020 indicando as contas contábeis movimentadas, os valores e as unidades responsáveis pelos lançamentos, não permitem evidenciar o estoque real de dívida ativa tributária, tanto da Administração Direta quanto em cada Unidade Orçamentária originária de Crédito.

Acrescentou, ainda, que, apesar de o saldo total da Dívida Ativa ultrapassar os R\$ 60 bilhões, quase 95% desse ativo está em conta de Ajuste para Perdas, além do fato da possível afetação da receita proveniente do recebimento de créditos, não se podendo aceitar que R\$ 5 milhões seja tido como uma quantia irrelevante. Ao final, ressaltou a necessidade



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

de envio ao Tribunal de todos os documentos relativos aos lançamentos de competência 2019, lançados no exercício de 2020, com a devida conciliação dos saldos.

Cumprе ressaltar que ocorreu um aumento de 138,74% de extinções/exclusões de processos tributários administrativos no exercício em referência, com especial destaque para as modalidades Prescrição, Extinção da Execução Fiscal e Decisões Judiciais responsáveis pelas perdas de R\$2.336.772.576,93, R\$135.692.018,14, e R\$1.463.345.649,92, representando acréscimos de 689,95%, 74.625,40% e 282,22%, respectivamente, em relação ao exercício anterior, fl. 154 do exame inicial.

Ao final do exercício de 2019, o montante de créditos inscritos na dívida ativa e ainda não recuperados pelo Estado alcançou o montante de R\$59.101.185.449,01, compreendendo: R\$1.921.520.212,45 em créditos parcelados; R\$43.309.561.155,61 em créditos com ações ajuizadas; e R\$13.870.104.080,95 em créditos não ajuizados, fl. 155.

Os créditos de natureza contenciosa (R\$43.157.543.481,93) tiveram participação mais relevante no montante dos créditos inscritos na dívida ativa (73,02%), com valor médio por processo de R\$1,270 milhão. Lado outro, aqueles de natureza não contenciosa, que não demandam questão de mérito (R\$15.943.641.967,08), respondem por 26,98 % dos créditos inscritos e o valor médio por processo é de R\$15,857 mil.

Por sua vez, ainda se encontram pendentes de inscrição em dívida ativa, em 31/12/2019, créditos no montante de R\$11.015.817.474,01, dos quais: R\$7.571.373.359,72 se encontram na fase administrativa e R\$3.444.443.258,89, em controle da legalidade. O saldo pendente de inscrição apresentou um acréscimo de 21% em relação ao apurado no exercício anterior.

Considerando a base legal que ampara a extinção do crédito tributário na hipótese de extinção da execução fiscal e as decisões judiciais, entendeu a CFAMGE que o Executivo deveria manifestar-se sobre as causas que motivaram o crescimento vertiginoso do volume de recursos que deixaram de ser arrecadados pelo Estado.

A AGE alegou a ocorrência de prescrição de créditos já inscritos em dívida ativa, o que foi acatado pela Unidade Técnica, sendo afastado o apontamento.



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

Em face do exposto, este *Parquet* ratifica o posicionamento da Unidade Técnica e opina que seja recomendado ao Governo do Estado para que atente quanto aos prazos prescricionais e aprimore procedimentos céleres e efetivos de arrecadação, tais quais os protestos extrajudiciais.

3.9. Receita da Alienação de Ativos

Com o intuito de preservar o patrimônio público, a lei de responsabilidade fiscal vedou, art. 44, a aplicação da receita oriunda da alienação de bens e direitos, que integram o patrimônio do respectivo ente, para o financiamento de despesa corrente, à exceção daquelas destinadas, por lei, aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores.

A receita advinda da alienação de bens no exercício totalizou R\$51.496.792,39, dos quais, R\$51.017.012 referem-se à alienação de bens móveis, com destaque para as Alienações de Investimentos Permanentes – Resgate de Letras Financeiras do Tesouro; e R\$479.781 dizem respeito à alienação de bens imóveis.

No exercício de 2019, foram aplicados recursos arrecadados com alienação de ativos na ordem de R\$26.172.867. Desse valor, 86% foi destinado ao aporte realizado no Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG, para aumento de capital.

Destarte, constatado que o Estado não destinou os recursos oriundos de operações de crédito, receita de capital, àquelas despesas vedadas pelo art. 44 da LRF, tem-se que foram atendidos os pressupostos legais vigentes.

3.10. Demonstração das Operações de Crédito

A Lei de Responsabilidade Fiscal atribui ao Ministério da Fazenda a incumbência de verificar o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito (art. 32), competindo ao ente comprovar não só a relação custo-benefício/interesse econômico e social da operação, como a observância dos limites fixados pelo Senado Federal, e a sua previsão na LOA.



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

As operações de crédito foram previstas na lei orçamentária anual, exercício de 2019, no valor de R\$653,770 milhões.

O Estado informou o ingresso aos cofres públicos do valor de R\$15,933 milhões originados de operações de crédito, que representa 0,025% da Receita Corrente Líquida – RCL do exercício (R\$64,068 bilhões), sendo inferior ao previsto no inciso I do art. 7º da Resolução n. 43 do Senado Federal (16% da RCL).

Ademais, restou cumprido o disposto no art. 167, inciso III, da Constituição da República, mecanismo que proíbe a assunção de dívidas para arcar com as despesas correntes, veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, porquanto ingressaram nos cofres públicos a esse título R\$15,933 milhões, e foram empenhadas despesas de capital no montante de R\$6.494 bilhões.

3.11. Dívida Consolidada Líquida

A CR/88 atribuiu ao Senado Federal a competência para, nos termos dos incisos VI e VII do art. 52, fixar os limites globais para o montante da dívida consolidada e dispor sobre os limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno dos entes da Federação, a fim de controlar o nível de endividamento dos entes públicos.

Para tanto, foram editadas as Resoluções n. 40/2001 (fixa 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 (fixa 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.

Como consequência das mencionadas atribuições, o art. 3º da Resolução n. 40/2001 fixou para o final do exercício financeiro de 2016 (décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação da resolução – 2001), a data limite para que a dívida consolidada líquida dos Estados e do Distrito Federal não excedesse a duas vezes a receita corrente líquida.



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

A Dívida Consolidada - DC ou fundada (art. 29, I da LRF) 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.

Segundo o Manual dos Demonstrativos Fiscais 9ª Edição, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, a Dívida Consolidada Líquida – DCL representa o montante da dívida consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e demais haveres financeiros.

Além de definir quais as informações deverão constar do demonstrativo da DCL, o manual salienta que “para assegurar a transparência da gestão fiscal e a prevenção de riscos preconizados na LRF, são ainda evidenciados, neste demonstrativo, **outros valores não incluídos no conceito de Dívida Consolidada**, mas que causam impacto em sua situação econômico-financeira, tais como os precatórios, o passivo atuarial e as insuficiências financeiras”.

De acordo com o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida – DCL apresentado pelo Executivo (art. 55, I, b), a dívida pública do Estado, no exercício de 2019, atingiu o montante de R\$130.466.981.134,02, extrapolando em R\$18,635 bilhões a meta de endividamento prevista na LDO (R\$111.832.284), fl. 165 do exame inicial.

Por sua vez, a dívida consolidada líquida informada alcançou o montante de R\$122.689.225.818,41, e a receita corrente líquida o valor de R\$64.068.169.194,30, apresentando uma relação DCL/RCL de 191,50%, enquadrando-se dentro do limite máximo de 200% definido no inciso I do art. 3º da Resolução n. 40/2001 do Senado Federal, qual seja, duas vezes a receita corrente líquida.

Lado outro, esse percentual (191,50%) representa 95,75% do teto máximo estabelecido pelo inciso III do § 1º do art. 59 da LRF, ultrapassando o limite de alerta (90%) em 5,75%. Não é demais destacar que o Estado ultrapassou o limite de alerta nos três quadrimestres de 2019.



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

A Unidade Técnica apontou que o saldo de R\$6,828 bilhões, registrado na conta contábil 8.1.2.9.1.06 Depósitos Judiciais, relativo aos recursos que ingressaram nos cofres do Estado por meio da Lei n. 21.720/2015, assim como nos exercícios anteriores, não foram contabilizados como operações de crédito, em “Outras Dívidas” – Anexo II do Relatório de Gestão Fiscal - RGF, do Demonstrativo da Dívida Consolidada.

Analísado o nível de endividamento do Estado, à luz da Instrução de Procedimentos Contábeis IPC 15 e do Manual dos Demonstrativos Fiscais 9ª Edição, tem-se que, ao apropriar o saldo da conta de Depósitos Judiciais às “Outras Dívidas”, o montante da Dívida Consolidada Líquida salta para R\$129,517 bilhões e, por consequência, atinge o percentual 202,16% de endividamento e ultrapassa em 2,16% o limite estabelecido na Resolução do Senado Federal.

Isto porque os recursos advindos de depósitos judiciais e extrajudiciais de terceiros, quando o ente não faz parte da lide, que necessariamente precisarão ser devolvidos ao Tribunal de Justiça, deverão ser reconhecidos como passivo pelo Estado, constituindo-se para fins orçamentários como receita de capital e caracterizando-se como uma operação de crédito para os fins do disposto nos incisos I e III do art. 29 da LRF.

A Secretaria de Estado de Fazenda aduziu que o montante relativo aos depósitos judiciais decorrentes da Lei Estadual nº 21.720/2015 foi registrado nos Atos Potenciais Passivos, conta contábil 8.1.2.91.06 – Depósitos Judiciais, em virtude do disposto no contrato celebrado entre o Estado de Minas Gerais e o Banco do Brasil, com a anuência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais; que referidos recursos seriam devolvidos por determinação legal ou judicial; e que a referida Lei, ao ser julgada inconstitucional pelo STF, teve seus efeitos modulados, de modo que, somente a partir da publicação do acórdão, os valores dos Depósitos Judiciais deixariam de ter a prerrogativa de registro contábil em atos potenciais.

A CFAMGE rechaçou os argumentos aduzidos pelo Estado, mantendo na íntegra o exame inicial, cumprindo transcrever:

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

Importante esclarecer que o efeito prospectivo concedido pelo STF à ADI 5353 em nada se relaciona à forma de evidenciação, na DCL, dos valores referentes aos depósitos judiciais da Lei Estadual 21.720/15. Isso porque, ao conferir o efeito *ex nunc*, o Supremo Tribunal Federal analisou, apenas, o momento em que o Estado deverá devolver os recursos, não tendo adentrado no mérito (já que a questão sequer era objeto da ação) quanto à inclusão, ou não, dos valores na DCL.

A esse respeito é importante tecer duas considerações: 1) o Ministério Público Federal interpôs embargos de declaração com o intuito de que o STF se manifeste quanto aos vultosos valores sacados pelo Estado. Ou seja, a questão ainda está em aberto 2) o STF, em momento algum, considerou que o Poder Executivo pode permanecer, indefinidamente com os recursos dos depósitos. A esse respeito, confira-se o excerto da decisão abaixo:

No caso, a modulação vai ao encontro do encaminhamento dado por esta Relatoria após o referendo, pelo Plenário, da primeira decisão cautelar do Ministro TEORI ZAVASCKI, permitindo a escrituração em conta única dos montantes depositados, para efeito de formação de Fundo de Reserva que garanta a liquidez de todos os depósitos, com a progressiva recomposição, pelo Estado de Minas Gerais, dos valores já transferidos (grifo nosso).

Assim, como o próprio STF reconheceu, expressamente, o dever de “progressiva recomposição” (ou seja, os recursos não pertencem ao Executivo) e não tendo essa obrigação sido atingida pelo efeito prospectivo excepcional conferido à matéria, é de se concluir que o entendimento do Supremo vai ao encontro daquilo que a CFAMGE pontuou em seu relatório inicial: os recursos dos depósitos judiciais equiparam-se a operações de créditos, pois se trata de variação patrimonial qualitativa (aumento do ativo e aumento do passivo, simultaneamente). Assim, deveriam (e ainda devem) os valores serem lançados na DCL, razão pela qual se mantém o apontamento inicial.

Por fim, tendo a SEF apresentado o entendimento de que os valores a serem restituídos não têm mais o condão de registro contábil em atos potenciais, esta equipe técnica, com vistas a assegurar a transparência das obrigações contraídas pelo Estado, bem como a verificação prudente dos limites de endividamento, mantém o apontamento quanto à irregularidade e sugere seja determinado ao Estado a inclusão, ainda no ano de 2020 (e em exercícios vindouros), dos Depósitos Judiciais no cômputo da Dívida Consolidada, de modo a integrar o anexo II do RGF.

Na esteira deste raciocínio, ratifica este Ministério Público de Contas o posicionamento adotado pela CFAMGE quanto à inclusão dos valores relativos aos Depósitos Judiciais, decorrentes da Lei Estadual n. 21.720/2015, na dívida consolidada líquida, entretanto, entende que esse montante deveria ter sido informado pelo Estado na linha Outras Dívidas da DCL, no quadro da Dívida Consolidada (inciso I do art. 29 da



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

LRF), com destaque em nota explicativa, nos moldes preconizados pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, bem como ter seus valores considerados para os efeitos de apuração da Dívida Consolidada Líquida e respectivos consectários legais.

Isto porque, ao levantar os recursos, por meio da Lei Estadual n. 21.720/2015, concomitantemente ao seu ingresso nos cofres públicos, surgiu uma obrigação de devolução ainda não cumprida integralmente pelo Governo, a qual integra o passivo do Estado, e, como tal, deverá ser honrada, devendo ser contabilizada sob o aspecto patrimonial e orçamentário.

Acresça-se a isso que, adequadamente contabilizada essa DÍVIDA, esse procedimento aumentaria a DCL para R\$129,517 bilhões, com reflexo na DCL sobre a RCL para 202,16%, ultrapassando o limite estabelecido pela Resolução do Senado Federal em 2,16%, descumprindo, portanto, o inciso I do art. 3º da Resolução n. 40/2001.

Em razão disso e em conformidade com os relatórios técnicos, entende este *Parquet* que o Estado descumpriu o inciso I do artigo 29 da LRF e o inciso I do art. 3º da Resolução n. 40/2001.

3.11.1. Dívida por Contratos

A dívida por contratos tem origem na contratação de operações de crédito para amortização em prazo superior a doze meses e, no final do exercício em análise, totalizou R\$120.493.606.586,09, dos quais R\$105.819.283.402,97 referem-se à dívida interna e R\$14.674.323.183,12 à dívida externa.

A dívida por contratos representa 93,73% da dívida consolidada do Estado.

Vale ressaltar que o compromisso de maior impacto na dívida interna do Estado tem origem na renegociação de sua dívida com a União (Refinanciamento da Lei n. 9.496/1997) no valor de R\$93.965.168.366,67, que representa 77,98% de participação na dívida contratual total.

A despesa com o serviço da dívida (R\$9.135.656.534,33) cresceu 25,94% em relação ao exercício anterior, sendo que desse montante, somente R\$44,880 milhões foram



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

pagos no exercício, que corresponde a 0,005%. E a despesa com a mora desses valores vencidos e não pagos alcançou o montante de R\$1.095.469.715,82 no exercício.

O valor apropriado às amortizações, juros e encargos do serviço da dívida, (contratual e previdenciária) totalizou R\$9.570.379.211, dos quais R\$8.131 bilhões foram inscritos em restos a pagar processados e R\$1.114 bilhão, em restos a pagar não processados. Ao final do exercício, o saldo consolidado dos restos a pagar do serviço da dívida alcançou o montante de R\$13,641 bilhões, apresentando crescimento de 215,40% em relação ao exercício de 2018 (R\$4,325 bilhões).

De acordo com a Unidade Técnica, a ausência de disponibilidade de caixa para pagamento do serviço da dívida tem levado o Estado a postergar essas obrigações, utilizando desse expediente como meio alternativo de financiamento, fazendo com que os restos a pagar deixem de ser um mecanismo de ajuste de curto prazo e, ao reverso, implique em endividamento de longo prazo.

A Lei Complementar n. 156, 28 de dezembro de 2016, estabeleceu o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal, notadamente o alongamento da dívida por um prazo adicional de até 240 meses (art. 1º), a redução extraordinária da prestação mensal no período de julho/2016 a junho/2018 e a suspensão do pagamento das parcelas por 6 (seis) meses (§§ 3º e 4º do art. 3º).

Como contrapartida aos benefícios supra, a LC n. 156/2016 estabeleceu (art. 4º) a limitação, aplicável nos dois exercícios subsequentes à assinatura do termo aditivo, do crescimento anual das despesas primárias correntes, exceto transferências constitucionais a Municípios e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, à variação da inflação, aferida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA ou por outro que vier a substituí-lo, a ser observada pelos Estados e pelo Distrito Federal.

Em 26/12/2017, o Estado firmou o 9º e 10º Termos Aditivos ao contrato de confissão, promessa de assunção, consolidação e refinanciamento de dívidas para



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

formalização dos compromissos e metas do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal – PAF, comprometendo-se a cumprir algumas metas anuais de ajuste fiscal.

O 11º Termo Aditivo ao contrato para formalização das condicionantes previstas na LC n. 156/2016 ainda não havia sido assinado na fase de Pedido de Verificação de Limites e Condições – PVL, em razão da existência de pendências de informações e documentos, em especial a eliminação do percentual excedente da despesa com pessoal para o Poder Executivo, bem como a declaração de que todos os acordos judiciais, firmados com os municípios para liquidação de valores em atraso a título de transferência constitucionais foram homologados pelo Poder Judiciário.

De acordo com o exame inicial, a STN verificou o cumprimento da limitação para o crescimento das Despesas Primárias Correntes do exercício de 2018 de que trata o art. 4º da LC n. 156/2016; e quanto ao exercício de 2019, embora ainda não tenha ocorrido a verificação pela STN, os dados constantes do Demonstrativo de Cumprimento do Limite para as despesas primárias correntes do 2º semestre de 2019, republicado em 12/2/2020, indicam que elas ficaram abaixo do valor-base corrigido e definido como limites para essas despesas, fls. 182 e 190 do exame inicial.

Em janeiro de 2019, o Estado manifestou formalmente a intenção de aderir ao Regime de Recuperação Fiscal – RRF e, para tanto, vem avançando na construção do Plano de Recuperação Fiscal, com o encaminhamento dos Projetos de Lei n. 1.202/2019 – que trata da autorização ao Estado para a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal - e n. 1.203/2019 – que trata da autorização para desestatização da CODEMIG.

Concomitante a isto, vem ajuizando ações no STF para suspender o bloqueio de valores não pagos relativos às parcelas de dívidas com a União e à execução das contragarantias, no caso de não pagamento das parcelas dos contratos de empréstimo garantidos pela União, a fim de garantir o pagamento dos salários dos servidores e os repasses constitucionais.

3.12. Resultado Primário e Nominal



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

Em cumprimento ao disposto no § 1º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, as metas anuais - em valores correntes e constantes das receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública consolidada e líquida, para o exercício em análise e para os dois exercícios subsequentes - estão contempladas no Anexo de Metas Fiscais da LDO 2019.

Contudo, com o intuito de viabilizar a compatibilidade das programações dos orçamentos com as metas fiscais, o Estado apresentou dois demonstrativos de metas anuais, o que adota o regime de caixa para as receitas e despesas (Demonstrativo 1 – B, LRF, art. 4º, §1º) e o orçamentário, que adota o regime misto para as receitas e despesas (Demonstrativo 1 – A, LRF, art. 4º, §1º).

Nas projeções das principais metas fiscais, pelo regime de caixa, as receitas e despesas primárias foram estimadas em R\$82.058.681 e R\$ 80.879.136, respectivamente, com previsão de resultado primário superavitário no valor de R\$1.179.546 e resultado nominal deficitário de -R\$3,862 milhões.

E, no demonstrativo elaborado pelo regime orçamentário, as receitas e despesas primárias foram projetadas em R\$82.058.681 e R\$ 82.705.989, respectivamente, com previsão de resultados primário e nominal deficitários de -R\$647.308 e -R\$3.862.217.

Entretanto, conforme dados extraídos do Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal, referente ao sexto bimestre de 2019, foi apresentado resultado primário acima da linha, superavitário no montante de R\$4,726 bilhões, que corresponde a R\$3,546 bilhões acima da meta pactuada para o exercício (R\$1,180 bilhão), fl. 187 do exame inicial.

O resultado nominal (acima da linha) tem por objetivo medir a variação da DCL num determinado período e representa a soma da conta de juros, receitas primárias e despesas primárias. E, pela metodologia abaixo da linha, o resultado é obtido por meio da diferença entre o saldo da DCL, de um período financeiro em relação ao período posterior.

Por sua vez, o resultado nominal acima da linha, ficou negativo em -R\$2,809 bilhões, inferior em R\$6,622 bilhões à meta pactuada na LDO de 2019 (R\$3.862 bilhões)



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

para o exercício, tendo em vista que, diferentemente de redução da dívida, houve incremento da dívida no valor de R\$2,809 bilhões.

A Unidade Técnica voltou a alertar quanto à previsão de limitação de empenhos e movimentação financeira quando for verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita não comporta o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, dispostas no anexo de metas fiscais, a teor do art. 9º da LRF.

Ressaltou, ainda, que, consoante previsão do Manual de Demonstrativos Fiscais, podem ocorrer discrepâncias nos resultados primário e nominal acima e abaixo da linha devido a divergências metodológicas, que deverão ser elucidadas por meio de nota explicativa, como segue:

Observa-se, no Demonstrativo do 6º bimestre, que o Resultado Primário apresenta superávit de R\$ 4,726 bilhões quando utilizado o método acima da linha e déficit de R\$ 4,530 bilhões quando abaixo da linha, uma diferença expressiva de R\$ 9,255 bilhões. Quanto ao Resultado Nominal, verifica-se o resultado negativo de R\$ 2,809 bilhões no método acima linha, enquanto no abaixo da linha o resultado negativo aumenta para R\$ 16,215 bilhões, significativa discrepância de R\$ 13,406 bilhões. Apesar disso, não houve nota explicativa no Demonstrativo para elucidar tamanha diferença.

À vista disto, foi solicitado ao Governo que se manifestasse quanto ao descumprimento da meta fiscal estabelecida na LDO para o resultado nominal, apurado no demonstrativo do RREO, e quanto às discrepâncias verificadas no Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal “acima da linha” e “abaixo da linha” sem que houvesse uma nota explicativa para esclarecê-las.

Examinados os esclarecimentos, a CFAMGE aquiesceu quanto à existência de nota explicativa no Relatório Contábil que elucida a diferença questionada, contudo, manteve o apontamento inicial quanto à ausência de notas explicativas no Relatório de Gestão Fiscal como medida para conferir maior transparência à metodologia adotada pelo Estado.

Quanto ao não atingimento da Meta de Resultado Nominal, não foram acatados os argumentos do Estado, tendo a Unidade Técnica atestado que (...) “os cálculos da meta



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

e das projeções do resultado nominal devem observar a mesma metodologia utilizada para o cálculo da apuração do resultado nominal, o qual, segundo o critério abaixo da linha, foi computado pela subtração do saldo da Dívida Consolidada Líquida – DCL de 31/12/18 em relação ao saldo de 31/12/19, chegando-se a um déficit de R\$ 16,215 bilhões, no fim de 2019¹⁵, fl. 20 do reexame.

Assim, foi mantido o entendimento constante do exame inicial, segundo o qual, a projeção da meta de Resultado Nominal foi positiva ao longo do exercício de 2019 no montante de R\$3,862 bilhões e, por consequência, o déficit de R\$2.808.695.171,83 é inferior à meta pactuada, indicando o não atingimento da meta.

Ratifica este *Parquet* as conclusões alcançadas pela Unidade Técnica.

Destarte, tal como ocorrido com as contas dos exercícios anteriores (2017 e 2018), também nas contas relativas ao exercício de 2019 não foram apresentadas justificativas quanto à omissão do contingenciamento de despesas discricionárias do Estado, previsto no art. 9º da Lei Complementar n. 101/2000, assim como não foram indicadas as medidas corretivas a serem adotadas com a finalidade de sanear as contas públicas.

Destarte, diante da inobservância do preceituado no art. 1º, §1º c/c o art. 4º, §1º, da Lei Complementar n. 101/2000 e na meta pactuada na LDO, conclui-se pela necessidade de se 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.

3.13. Restos a Pagar

A definição de Restos a Pagar é dada pelo artigo 36 da Lei n. 4.320/64, que estabelece normais gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.



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

Extraí-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, pois que, de acordo com o art. 35 da Lei n. 4.320/64, pertence ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas.

Entretanto, não se verifica correspondência desse preceito legal na Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 - LRF, vez que dispositivos do projeto da 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 FURTADO¹⁶:

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. (g.n.)

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.

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



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

Mesmo porque, o art. 50, inciso II, da LRF, dispõe que, além de obedecer às normas de contabilidade pública, as despesas e a assunção de compromissos serão registrados segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa.

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.

3.13.1 Crescimento dos Restos a Pagar e Desequilíbrio das Contas Públicas

Extrai-se, do exame inicial, que o **estoque de Restos a Pagar** alcançou o montante de **R\$39.931.177.718,51**, dos quais R\$31.851.749.572,06 foram inscritos em Restos a Pagar Processados e R\$8.079.428.146,45 em Restos a Pagar Não Processados.

A análise da composição do estoque de restos a pagar revela que 42,05% (R\$16,790 bilhões) referem-se a registros do período de 1997 a 2018, e 57,95% (R\$23.141 bilhões) foram inscritos no exercício de 2019, ressaltando que 96,17% (R\$38,403 bilhões) do estoque é oriundo de obrigações contraídas pelo Poder Executivo.

No exercício de 2019 foram pagos, a título de restos a pagar, o valor de R\$9.644.273.367,85 e inscritos sob a mesma rubrica o montante de R\$23.140.833.182,01.

Foi observado um crescimento nominal das inscrições em Restos a Pagar no período de 2013 a 2019, dos quais 540,28% referem-se a restos a pagar processados e 138% a restos a pagar não processados.

Do total de inscrições em restos a pagar no exercício de 2019, R\$21.735.054.708,55 pertencem ao Executivo, R\$200.875.654,98 ao Poder Legislativo, R\$1.040.027.217,26 ao Poder Judiciário e R\$164.898.601,22 ao Ministério Público.

Os restos a pagar cancelados no valor de R\$935.525.751,56 foram objeto de questionamento, tendo em vista que, por se constituírem em obrigações financeiras, sua



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

contrapartida já fora atestada pela Administração. Contudo, neste particular, as justificativas apresentadas pelos órgãos e Entidades foram acatadas pela CFAMGE.

O Estado foi instado, também, a manifestar-se quanto à ausência de inclusão, no “Demonstrativo RFCAE738VII – Posição de Restos a Pagar e Serviço da Dívida Processados – Apuração das Despesas com Saúde CR/Emenda 29”, encaminhado mensalmente pela SCCG/SEF ao Tribunal, dos valores referentes a saldos de Folha de Pagamento, anos-origem 2013 a 2018, cujas despesas foram realizadas nos GNDs 1 e 3, comprometendo a transparência e o controle dos restos a pagar. As mencionadas manifestações não trouxeram novos elementos aos que já eram de conhecimento da Unidade Técnica, não havendo, portanto, resposta ao questionamento.

Acrescentou a CFAMGE, ainda, ser imprescindível a inclusão dos saldos de Folha de Pagamento relativos às Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS no Demonstrativo RFCAE738VII – Posição de Restos a Pagar e Serviço da Dívida Processados – Apuração das Despesas com Saúde CR/Emenda 29, sob pena de comprometer a transparência das contas públicas e o controle a cargo da Coordenadoria.

Em razão disso, ratifica este *Parquet* o posicionamento técnico, opinando por recomendar ao Estado de Minas Gerais que a SCCG/SEF crie filtros no ambiente Folha de Pagamento, do Armazém de Informações – Siafi, de modo a permitir que seja efetuada, automaticamente e não manualmente, a segregação dos saldos por funções de governo e por programas de trabalho, para que aqueles referentes às ASPS possam ser segura e plenamente evidenciados.

3.13.2. Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Relatório de Gestão Fiscal – RGF

O Estado vem apresentando sucessivos déficits na execução orçamentária, tendo alcançado no período de 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019 déficits nos valores de R\$2.165.488.580,45; R\$8.964.182.100,07; R\$4.163.389.512,10; R\$9.767.760.068,67;



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

R\$11.232.678.031,26; e, R\$8.632.244.261,92, respectivamente. Tal situação resultou em aumento exponencial do estoque dos restos a pagar.

De acordo com o Anexo 5 - relatório de Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar, do 3º quadrimestre de 2019, o **Poder Executivo** já apresentava, antes das inscrições de restos a pagar não processados no exercício de 2019, insuficiência financeira no valor de R\$32.102.463.207,51, o que resultou, após as inscrições dos restos a pagar não processados, numa insuficiência de **R\$36.911.686.391,12**.

Por sua vez, considerando os saldos dos outros Poderes, a insuficiência financeira do Estado alcançou o montante de **R\$35.034.685.656,70**, o que indica o descumprimento dos arts. 1º, § 1º e 55, III, alínea b, n. 3, da LRF.

Em sede de reexame (fl. 61), concluiu a Unidade Técnica que as alegações apresentadas não refutam os fatos apresentados, apenas utilizam o contexto de desaceleração da economia, da crise do federalismo e da trajetória de crescimento de despesas sem, contudo, apresentar alternativas e possíveis planos para estancar o crescimento de restos a pagar.

Acrescentou que a situação fiscal em que o Estado se encontra é resultado da falta de planejamento eficaz, somado ao financiamento indireto praticado por este, eis que os Restos a Pagar são compromissos financeiros que compõem a dívida flutuante, implicando, por consequência, em endividamento.

Considerou que é contraproducente o aumento de gastos em ambiente de conjuntura econômica desfavorável, havendo a necessidade de se promover a equalização das despesas, na medida em que a execução de despesa maior do que a arrecadação é incompatível com o preconizado pela Lei Complementar 101 – LRF. Ressaltou a importância da aplicação dos artigos 47 a 50 consignados na Lei Federal n. 4.320/64 para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços para disciplinar a utilização dos recursos e a garantia do equilíbrio fiscal.



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

Acrescentou que “caberia ao Poder Executivo o contingenciamento de despesas, previsto no art. 9º da LRF, que é instrumento básico de prevenção do equilíbrio orçamentário, necessário para o estabelecimento de gestão orçamentária responsável”.

Apontou, ainda, que:

Esta equipe técnica não desconsidera as dificuldades enfrentadas na gestão do atual Governador, aí incluídas as aprovações, pela Assembleia Legislativa, de orçamentos deficitários, nos últimos exercícios. Por outro lado, não pode deixar de apontar achados que afrontam os princípios da gestão pública responsável. Considerando o momento de crise econômica e financeira, como a configurada nos últimos anos, o Governo estadual editou o Decreto 47.101/16, estabelecendo situação de calamidade financeira no âmbito do Estado de Minas Gerais, com fundamento no disposto no art. 65 da Lei Complementar 101 – LRF, em razão do crescente déficit financeiro ocasionado pela dificuldade de arrecadação de receitas originárias. No entanto, como apontado por essa equipe técnica em relatórios passados, o art. 65 da LRF não abarca situações de “calamidade financeira”, mas, apenas, aquelas decorrentes de fatos externos que podem comprometer as finanças (como é o caso da recente pandemia da Covid-19), razão pela qual entende-se que não procede esse argumento.

Diante do exposto, este órgão técnico ratifica os entendimentos apontados no relatório inicial, reiterando o expressivo crescimento dos Restos a Pagar, o que acarreta aumento do déficit financeiro do Estado.

No que diz respeito ao apontamento da Advocacia-Geral do Estado – AGE, referente à LINDB, o tema será tratado em tópico específico deste relatório.

Como já abordado neste parecer, a gestão atual tem adotado medidas para reduzir o desequilíbrio e melhorar as contas públicas, tais como: revisão dos gastos com custeio; extinção e fusão de secretarias e órgãos públicos; redução de cargos de confiança e de alto escalão; redução da frota de veículos; suspensão de viagens nacionais e internacionais; e interrupção de contratação de consultorias. Entretanto, esse esforço ainda é incipiente no enfrentamento dos reiterados déficits fiscais apresentados pelo Estado.

Em que pese ter havido uma redução do déficit no exercício de 2019 da ordem de 23,15%, esse resultado está longe de reverter a situação, já que, como apontado alhures, o estoque dos Restos a Pagar no dia 31/12/2019 alcançou a cifra de R\$39,931 bilhões.

Fato é que a inscrição de restos a pagar sem disponibilidade de caixa, além de ser nitidamente incompatível com as disposições da LRF, tem elevado a dívida de curto prazo, obrigando o Estado a quitar despesas geradas em exercícios anteriores com recursos



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

do exercício corrente, deixando a descoberto as despesas fixadas previstas para o exercício corrente.

A situação ora vivenciada pelo Estado agravou-se em razão dos inúmeros esqueletos. A título de exemplo, cita-se a falta de repasse às instituições financeiras de parcelas de empréstimos e cartões consignados em folha de pagamento dos servidores e pensionistas do Estado, envolvendo o montante de R\$1.348.715.117,30 (Processo n. 1047820, em trâmite no TCEMG); a apropriação, pelo Estado, nos exercícios de 2017 e 2018, das receitas destinadas ao Fundeb, oriundas da parcela de 20% sobre a arrecadação do Estado de ICMS, ITCD, IPVA, FPE, ICMS Desoneração e IPI Exportação, nos montantes de R\$ 1.499.799,49 e R\$ 5.069.331.788,41, respectivamente; sem esgotar outros valores porventura existentes.

Nesse sentido, sob qualquer ângulo que se olhe, o problema fiscal estadual é de difícil resolução, não podendo o Estado abrir mão dos mecanismos existentes para exercitar o contingenciamento de despesas com o objetivo de cumprir as metas fiscais.

Para CALDAS FURTADO¹⁷, 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 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.

¹⁷ Ibidem, p. 230/231.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

O problema se potencializa quando são inscritos 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.)

Quanto à edição do Decreto n. 47.101/16, estabelecendo situação de calamidade financeira no âmbito do Estado de Minas Gerais, com fundamento no disposto no art. 65 da Lei Complementar n. 101 – LRF, em razão do crescente déficit financeiro ocasionado pela dificuldade de arrecadação de receitas originárias, este *Parquet* ratifica o entendimento externado pela Unidade Técnica de que não existe correlação entre o estado de calamidade pública e a crise financeira enfrentada pelo Estado.

Como já apontado no Parecer das Contas do exercício de 2016:

18. Ou seja, de fato, não existe correlação entre o estado de calamidade pública e a crise financeira enfrentada por diversos entes da federação. Indo além, não existe para o ordenamento jurídico brasileiro o estado de “calamidade financeira” ou “calamidade pública de ordem financeira”.

19. Não poderia então o Estado de Minas Gerais basear-se no artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal para a decretação de calamidade financeira, considerando que o conceito de calamidade pública referenciado naquele dispositivo se relaciona a desastre natural de grande proporção, tal como dispõe o Decreto Federal n. 7.257/2010.

Art. 65. Na ocorrência de **calamidade pública** reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no *caput* no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição.

20. Sendo assim, não poderá também usufruir da situação de excepcionalidade garantida pela norma: (i) suspensão das disposições e dos prazos relativos ao cumprimento do limite de despesa com pessoal e da dívida consolidada líquida;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

e (ii) dispensa do atingimento dos resultados fiscais e da limitação de empenho prevista no artigo 9º da LRF.

21. A meu ver, não é razoável estender-se o significado de calamidade pública para justificar uma flexibilização do cumprimento de limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal em momento de crise política e econômico-financeira, sobretudo diante das notórias razões noticiadas diariamente e que supostamente culminaram no atual estágio do Estado, levando-nos a crer em demasiados e contínuos atos de irresponsabilidade por diversos gestores que, ao longo dos anos, administravam os cofres públicos.

22. Não é demais lembrar que a situação de crise pela qual perpassa muitos entes da federação não os desobrigará também da observância do cumprimento de índices constitucionais relativos à saúde e à educação. Até porque um mero decreto de calamidade financeira não possui força normativa para superar o cumprimento de dispositivos de lei complementar e da Constituição Federal.

Dessa forma, entende-se que o Estado descumpriu comandos da LRF, notadamente o §1º do art. 1º, o art. 9º e a alínea “b” do inciso III do art. 55, devendo, assim, ser expedida por esse TCEMG determinação ao Governo no sentido de que apure responsabilidades e adote medidas de regularização.

3.14 Precatórios

Como abordado no exame inicial, o saldo de precatórios judiciais integrou a dívida consolidada estadual para efeito de apuração dos limites de endividamento, em consonância com o §7º do art. 30 da LRF, fl. 203 do exame inicial.

O saldo Conta Contábil, Sentença Judicial – Precatórios Posteriores à LRF registrou, no encerramento do exercício, o valor de R\$4,479 bilhões.

Contudo, os saldos de precatórios/sentenças judiciais, de acordo as informações extraídas do Armazém de Informações – Siafi, totalizaram R\$4.552.553.229,66, sendo a AGE, DEER e Ipsemg responsáveis pela quase totalidade dos saldos, correspondendo a 47,64%, 22,96% e 20,64%, respectivamente.

A despesa orçamentária autorizada para pagamento dos precatórios, sentenças judiciais e RPVs – Requisições de Pequeno Valor totalizou R\$739,030 milhões, sendo realizada no exercício o montante de R\$269.955.269,18 e quitado o valor de R\$211.126.028,49, o que demonstra baixa execução dessas despesas.



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

Ainda segundo a Unidade Técnica, a Secretaria do Estado de Fazenda encaminhou planilhas (relativas aos Precatórios Pagos pelo TJMG, Precatórios Pagos pelo TJMG e RPV – Requisição de Pequeno Valor Paga pela AGE), por meio das quais foram apurados os valores brutos de R\$295,008 milhões e líquido de R\$260,203 milhões pagos a esse título, divergentes dos valores brutos e líquidos apurados no Siafi e os informados pela AGE, com diferença de R\$25,052 milhões e R\$49,076 milhões, respectivamente.

Acrescentou, ainda, que foram quitados restos a pagar relativos a precatórios inscritos desde 2004 no valor de R\$9,758 milhões que, somados aos demais pagamentos, totalizaram o desembolso de R\$220,884 milhões.

Vale destacar que, segundo a Conta Contábil – Depósitos Especiais – Sentença Judicial – Precatórios/RPV destinada a acobertar o pagamento de tais despesas, havia no final do exercício disponibilidade financeira de R\$1.129.568.261,20. Esse valor representa quase 25% do total devido pelo Estado (R\$4,553 bilhões), indicando capacidade de cumprimento pelo Estado do disposto na Emenda Complementar 99/2017 para a regularização dos precatórios até final de 2024.

Foi apontada divergência de R\$20,429 milhões entre o valor informado no Plano de Pagamento de Precatórios apresentado ao Tribunal de Justiça do Estado (R\$755,226 milhões) e os comprovantes de pagamentos de títulos para pagamento de precatórios, relativos ao período de janeiro a outubro, no valor de R\$734,797, sendo solicitado à SEF que discriminasse as fontes de recursos e os respectivos valores registrados na Conta Contábil, bem como aquelas utilizadas para pagamento, incluindo os recursos provenientes de depósitos judiciais e empréstimos captados em instituições financeiras, fl. 209 do exame inicial.

Ao final, sugeriu a realização de Auditoria, com a finalidade de avaliar a eficácia dos controles existentes entre os órgãos responsáveis pela gestão e contabilização dos precatórios - SEF, AGE, TJMG, TJMMG e TRTMG - diante da baixa realização de despesas com precatórios, da ausência de transparência na contabilização da movimentação orçamentária e patrimonial de precatórios, das divergências apuradas entre o total da



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

despesa registrada no Siafi e do total informado nos demonstrativos encaminhados pela AGE.

As justificativas apresentadas pela AGE e pela SEF foram consideradas insuficientes pela Unidade Técnica, que destacou que tais manifestações suscitaram mais dúvidas sobre o acompanhamento, controle e a contabilização dos precatórios.

Em decorrência destas constatações, entendeu a CFAMGE “ser urgente a promoção, pelo Tribunal junto à AGE e SEF, de ações conjuntas para estabelecer metodologias de controle e evidenciação contábil capazes de garantir confiabilidade e transparência aos dados disponibilizados no Siafi”.

Ratifica este *Parquet* a análise empreendida pela CFAMGE.

3.15 Despesas com Pessoal

A Constituição da República, em seu art. 169, prescreve que a despesa com pessoal ativo e inativo dos Estados e demais entes não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Ao regulamentar esse dispositivo constitucional, a LRF define a abrangência do conceito de despesa total com pessoal (art. 18), fixa os limites que não poderão ser excedidos pelos entes da Federação (art. 19) e estabelece, no âmbito do Estado, a repartição dos limites globais por Poder (II do art. 20), para apuração do gasto com pessoal.

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, deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF.

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

O Manual de Demonstrativos Fiscais (9ª edição), expedido pela STN¹⁹, na parte que trata do Anexo 1 - Demonstrativo de Despesa com Pessoal (fls. 486 e 499), delimita o seu conteúdo, visando dar transparência à despesa com pessoal de cada um dos Poderes e órgãos com autonomia administrativa, orçamentária e financeira conferida na forma da Constituição, notadamente quanto à adequação aos limites de que trata a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, cumprindo transcrever:

O Demonstrativo deverá conter valores da despesa com pessoal do Poder/Órgão executada nos últimos 12 (doze) meses, com informações sobre a despesa bruta com pessoal, dividida em “Pessoal Ativo”, “Pessoal Inativo e Pensionistas” e “Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização”, as despesas não computadas para fins de verificação do limite, a despesa total com pessoal (ver tópico 04.01.02.01), o percentual da despesa total com pessoal em relação à receita corrente líquida (RCL), e os limites máximo, prudencial e de alerta estabelecidos conforme a legislação.

As informações de pessoal deverão ser consideradas pelo valor total do grupo de natureza de despesa 1 – Pessoal e Encargos Sociais, abrangendo as despesas com Ativos, Inativos, Pensionistas e pelo valor de alguns elementos do grupo de natureza da despesa 3 – Outras Despesas Correntes, que se enquadram no conceito do artigo 18 da LRF.

Todos os poderes e órgãos disciplinados no art. 20 da LRF devem apresentar, no seu demonstrativo, a parcela das despesas com inativos vinculados a esse poder ou órgão. Para permitir a elaboração do Demonstrativo da Despesa com Pessoal com essas informações, o RPPS deverá manter registros destacados das receitas e despesas de cada um dos Poderes³²⁹. O RPPS deve, ainda, ter condições de fornecer as informações necessárias que possibilitem ao respectivo Poder ou órgão utilizar tais informações para fins de elaboração do seu RGF, mediante apuração dos valores brutos de inativos e pensionistas, assim como do montante de inativos e pensionistas pagos com recursos do RPPS.

(...)

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. (g.n.)

O mesmo acontece com o Plano Financeiro dos regimes que tenham optado pela segregação das massas. Nesse caso, as despesas custeadas com os recursos

¹⁹ 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

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.

A despeito disto, como abordado pela CFAMGE, o Tribunal de Contas rompeu a lógica de dedução de todas as despesas com inativos, ao decidir, no âmbito do Assunto Administrativo n. 1072447 - Pleno²⁰, de 11/9/19, o que se segue:

- I - na composição dos gastos totais com pessoal a que se refere o art. 20 da LRF sejam considerados todos os gastos com inativos e pensionistas, independente da fonte de custeio de tais gastos ou despesas, prevalecendo-se assim o entendimento da já referida IN 01/2018;
- II - os gastos com inativos e pensionistas representativos do déficit atuarial e/ou financeiro do sistema de previdência social dos entes jurisdicionados desta Corte, executados no âmbito de Fundo específico de natureza previdenciária, comporão o rol das deduções previstas pela alínea “c”, inciso VI, § 1º do art. 19 da LRF.

Desta feita, o TJMG, TJMMG e o TCE publicaram os Relatórios de Gestão Fiscal apenas com base no Assunto Administrativo n. 1072447. Os Poderes Executivo e o Legislativo publicaram dois relatórios, relativamente ao 3º quadrimestre, um com base no Assunto Administrativo n. 1072447 e outro com base na Portaria 389/2018 da STN e Instrução Normativa n. 1/2018 do TCEMG, não incluindo os gastos com inativos e pensionistas, custeados com recursos da Fonte 58.

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

20 A princípio, o referido processo tratava de alertas emitidos ao Poder Executivo, ao Ministério Público e ao Tribunal de Justiça em função dos limites de despesa com pessoal da LRF. Posteriormente, o processo retornou ao Colegiado para retificação de erros na apuração da despesa com pessoal do TJMG.



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

pagamento de benefícios previdenciários, devendo permanecer aplicados por no mínimo 05 anos, é o que estabelece a Portaria n. 746, de 27 de dezembro de 2011, expedida pelo Ministério da Previdência Social (MPS),

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:

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.)

Destarte, como salientado pela CFAMGE, para admitir aportes para cobertura de déficit atuarial na dedução da despesa bruta com pessoal, faz-se necessário o cumprimento do disposto na Portaria n. 746/2011 do Ministério da Previdência Social.

Por essa razão, serão considerados como despesa de pessoal os repasses efetuados para cobertura do déficit financeiro, a título de aportes para cobertura de déficit atuarial dos entes, que foram utilizados para pagamento de benefícios pelo RPPS, eis que não se enquadram no conceito de despesas não computadas e não podem ser deduzidas da Despesa Bruta com Pessoal.

No presente caso e tendo por base os dados constantes do Demonstrativo Consolidado da Despesa com Pessoal, à luz da LRF e Instrução Normativa n. 1/2018 do TCEMG, os gastos com pessoal da Administração Pública Estadual totalizaram R\$43.701.838.344,94, que representa 68,21% da RCL (R\$64.068.169.194,30), excedendo



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

em 8,21% o limite de 60% estabelecido no inciso II do art. 19 da LRF, fl. 214 do exame inicial.

3.15.1 Despesa total com Pessoal do Executivo

A despesa de pessoal do Poder Executivo totalizou R\$37.427.634.895,86, que equivale ao percentual de 58,42% da RCL, extrapolando em 9,42% o limite de 49% fixado na alínea “c” do inciso II do art. 20 da LRF, fl. 216 do exame inicial.

Diante disso, a Unidade Técnica apontou a necessidade de ser observado pelo Estado o disposto no art. 169 da Constituição da República c/c o art. 22 (estabelece verificação quadrimestral para cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20, bem como as vedações impostas ao Poder ou órgão que houver incorrido em excesso) e art. 23 da LRF (determina a eliminação do excesso nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição), para reconduzir a despesa ao limite fixado na LRF.

Foi emitido alerta ao Poder Executivo, em 30 de agosto de 2019, no Diário Oficial de Contas, em razão do excesso de 15,91% de gasto com pessoal em relação ao limite máximo do 1º quadrimestre. Quanto ao 2º quadrimestre, foi apurado o percentual de 62,12%, excesso de 13,12% em relação ao limite máximo. E, no que se refere ao 3º quadrimestre, o RGF do Poder Executivo demonstra que a Despesa Total com Pessoal atingiu o percentual de 58,42%, excesso de 9,42% do limite máximo de 49% em relação à RCL, quando observadas as normas da STN e a INTCEMG n. 1/18.

Entretanto, o Poder Executivo já havia ultrapassado o limite de gasto com pessoal, no exercício de 2018, em 17,65% e deveria ter reduzido um terço do excedente (5,88%) no primeiro quadrimestre do exercício.

As medidas adotadas de enxugamento da folha pelo Estado, com redução de 4.320 servidores (12/2018) do quadro de recrutamento amplo, para 3.550 (12/2019), com redução de 700 cargos, ainda se encontram distantes de solução efetiva. Isso porque,



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

segundo levantamento efetuado pela Unidade Técnica, mesmo se houvesse a exoneração de todos os ocupantes de cargos em comissão de recrutamento amplo (R\$200 milhões) não seria suficiente para eliminar o excesso (R\$6 bilhões). Assim como também não seria suficiente a exoneração de servidores em estágio probatório, eis que os gastos a este título, no exercício, ficaram por volta de R\$1,2 bilhão.

E considerando que, para reduzir o montante dos gastos com pessoal, a solução estritamente legal seria adentrar na esfera dos servidores efetivos e estáveis, entendeu que esta seria uma situação complexa para as pessoas envolvidas, eis que “a grande maioria dos servidores está lotada nas áreas da educação (65%), segurança (22%) e saúde (6%), funções extremamente sensíveis e altamente demandadas pela população. Em uma visão macro, tem-se que a adequação ao limite da LRF possui o custo de oportunidade presumível de reduzir, quantitativa e qualitativamente, os serviços públicos prestados”.

Com isso, de acordo com o exame inicial, fl. 218, “(...) no estrito quadro jurídico atual (analisando a situação apenas sob o aspecto formal), tem-se que a redução do percentual de gastos com pessoal do Executivo passa, então, ou pelo incremento substancial da RCL (o que nos parece difícil, principalmente após a pandemia do coronavírus) ou pela redução drástica das despesas”.

Este *Parquet* abraça o entendimento da Unidade Técnica de que atingir a redução das despesas de pessoal com a exoneração de servidores efetivos e estáveis do Estado não pode ser encarada de modo simplista, ainda mais diante do que revela o levantamento da despesa com Pessoal e Encargos Sociais, por Função de Governo, que no exercício de 2019 totalizou 52.276.324.545,46, aí incluídas as obrigações patronais, onde os maiores gastos encontram-se na previdência social (33,90%), segurança pública (29,07%), educação (16,12%) e função judiciária (6,89%). Somente estes grupos são responsáveis por R\$44,944 bilhões, ou seja, 85,98% do total, fl. 229 do exame inicial.

Por outro lado, quando evidenciada a despesa de pessoal e Encargos por elemento de despesa, segundo a classificação econômica, tem-se que as despesas com aposentadorias do RPPS e reformas dos militares são responsáveis por 36,08% dos gastos;



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

vencimentos e vantagens fixas do pessoal civil por 33,23%; obrigações patronais por 10,52%; vencimentos e vantagens fixas do pessoal militar por 8,54%; pensões do RPPS dos militares por 6,77%; perfazendo 95,14% do total, fl. 228 do exame inicial.

3.15.2 Despesa Total com Pessoal dos Demais Poderes e Órgão

Quanto aos demais Poderes, os respectivos gastos com pessoal e os percentuais apurados encontram-se dentro dos limites máximos fixados para a despesa com pessoal em relação à RCL (R\$64,068 bilhões).

Contudo, tendo em vista que os Relatórios de Gestão Fiscal já evidenciavam excesso de despesa em relação ao limite máximo, prudencial e de alerta, foram emitidos alertas ao Ministério Público (1º e 2º quadrimestres) e ao TJMG (1º, 2º e 3º quadrimestres).

A LRF fixou para o Poder Judiciário o limite de 6% da RCL. Esse percentual é dividido entre o Tribunal de Justiça de Minas Gerais - TJMG (5,91%) e o Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais - TJMMG (0,09%). No exercício, a despesa de pessoal do TJMG totalizou R\$3,528 bilhões (5,51% da RCL), ultrapassando o limite de alerta (5,32%) em 0,19%.

Apresenta-se, na sequência, demonstrativo da despesa total com pessoal dos Poderes e Órgão, para fins de verificação do cumprimento dos limites estabelecidos na LRF e dos percentuais em relação à RCL, constando, também, os percentuais de gastos segundo o Assunto Administrativo n. 10772447 do Tribunal de Contas:



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

Demonstrativo das Despesas com Pessoal em Relação à RCL

Exercício de 2019

Poder/Órgão	Despesa Realizada/RCL (*)					
	Limite Máximo (%)	Limite Prudencial (%)	Limite de Alerta (%)	Assunto Administrativo nº 1072447 TCEMG		PORT. STN 389/18 TCEMG 0º
				Valor	(%)	Valor
Executivo	49,0000	46,5500	44,1000	29.166.785.532,85	45,5246	37.427.634.895,86
Legislativo	3,0000	2,8500	2,7000	1.167.364.895,65	1,8221	1.563.826.441,03
Assembleia Legislativa	2,0000	1,9000	1,8000	739.370.621,99	1,1540	1.018.021.524,09
Tribunal de Contas	1,0000	0,9500	0,9000	427.994.273,66	0,6680	545.804.916,94
Judiciário	6,0000	5,7000	5,4000	3.195.617.822,75	4,9878	3.564.610.257,45
Tribunal de Justiça	5,9100	5,6145	5,3190	3.162.145.705,28	4,9356	3.527.894.856,08
Tribunal de Justiça Militar	0,0900	0,0855	0,0810	33.472.117,47	0,0522	36.715.401,37
Ministério Público	2,0000	1,9000	1,8000	-	-	1.145.766.750,60
Consolidado	60,0000	57,0000	54,0000	33.529.768.251,25	-	43.701.838.344,94

Fonte: Lei de Responsabilidade Fiscal e RGF.

(*) RCL/SCCG/SE R 64.068.169.194,30

Instado a manifestar-se quanto ao descumprimento do limite de gastos com pessoal pelo Poder Executivo, que permaneceram superiores ao parâmetro definido pela LRF, a AGE apresentou esclarecimentos, os quais, em síntese, aduzem que o tema passou por múltiplas variáveis interpretativas nos últimos anos, até mesmo com a modificação do índice de pessoal do TJMG por esse Tribunal, o que afastaria a existência de erro grosseiro do Estado ao utilizar-se da mesma metodologia; a impetração de Ação Declaratória de Constitucionalidade, “com pedido de declaração definitiva e presunção absoluta de constitucionalidade dos arts. 18, caput, 19, §§ 1º e 2º, da LC 101/00, com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante nos moldes do art. 28, p.u. da Lei nº 9.868/99”.

Quanto aos gastos efetivamente realizados, a Secretaria de Estado da Fazenda confirmou os dados lançados no exame inicial.

Examinadas as alegações apresentadas, estas foram rechaçadas pela CFAMGE, que manteve o seu posicionamento externado no exame inicial no sentido de que os aportes realizados para cobrir despesas com inativos não devem compor as deduções da Despesa Bruta com Pessoal. Reforça que deve ser seguida a normativa contida na LRF, sem interpretações que esvaziem o seu conteúdo jurídico e possam prejudicar os interesses dos administrados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

Este *Parquet* ratifica o reexame técnico e, por ser elucidativo, destaca as seguintes considerações nele constante:

A CFAMGE ratifica os apontamentos de seu Relatório Técnico quanto ao percentual apurado pelo Poder Executivo com a sua Despesa Total com Pessoal, que perfaz 58,42% da RCL, tendo ultrapassado o limite máximo fixado pela LRF, 49%, em 9,42% pontos percentuais. Dessa forma mantém-se a exigência da observância ao art. 169 da Constituição Federal c/c o art. 23 da LRF, bem como das medidas previstas no art. 22, tendo em vista que foi excedido, também, o limite prudencial relativamente ao exercício financeiro de 2019.

No tocante à dedução dos aportes para cobertura do déficit atuarial, na apuração da Despesa Líquida com Pessoal, esta unidade técnica reafirma o seu entendimento de que os gastos com inativos e pensionistas custeados com a Fonte 58 – Recursos para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS, não devem ser incluídos no rol das despesas não computadas, por se tratar, na verdade, de cobertura de insuficiência financeira apurada a cada exercício e de responsabilidade do Tesouro Estadual, (...)

Além disso, ratifica-se a inobservância da Portaria MPS 746/11, no tocante ao prazo de 5 (cinco) anos em que tais recursos deveriam permanecer devidamente aplicados, em conformidade com as normas vigentes, tendo em vista que o Poder Executivo procedeu à imediata utilização dos referidos aportes, dentro do próprio exercício financeiro, para o pagamento de despesas com inativos e pensionistas.

(...)

Primeiro, é preciso destacar que, há tempos, além das manifestações da Unidade Técnica, os pareceres prévios do Tribunal de Contas contém recomendações e determinações ao Poder Executivo para que adote procedimentos corretos quanto à evidenciação dos gastos com pessoal, especialmente quanto aos aportes para cobertura de déficit “atuarial”.

(...)

Assim, mesmo após inúmeras recomendações e determinações do Tribunal de Contas, o Poder Executivo permanece descumprindo a metodologia de cálculo das despesas de pessoal constantes no MDF e na LRF. Isso, por si só, já é suficiente para evidenciar o erro grosseiro, uma vez que o órgão de controle deu ciência ao Executivo inúmeras vezes quanto à forma adequada de se contabilizar as despesas com inativos.

Neste ponto, é preciso destacar, ainda, que os arts. 18, caput, e 19, §§ 1º e 2º, da LC 101/00 gozam de presunção de constitucionalidade, uma vez que, em nosso ordenamento jurídico, as normas já nascem com essa presunção, ainda que relativa. E mais: considerando que na ADC 69, em questão, não houve nenhuma medida cautelar concedida de modo a afastar tal presunção, a constitucionalidade da norma continua imperativa, sendo a sua aplicação medida que se impõe. (g.n.)

No entendimento da CFAMGE, reforçado ao longo dos últimos 9 anos, não cabe ao Poder Executivo, sem amparo em norma constitucional e, ainda, em



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

violação à competência da União para editar normas gerais de direito financeiro, esvaziar o conteúdo da regra presente no art. 169, § 1º, da Constituição Federal e na LRF – que visam, justamente, conferir maior segurança jurídica e evitar que descontroles e abusos agravem, ainda mais, a situação fiscal e orçamentária dos entes, em prejuízo do interesse público.

Diante do exposto, ratifica este *Parquet* o entendimento constante nos relatórios técnicos encartados nos autos, vez que constatado que, quanto à despesa de pessoal do Poder Executivo, restou extrapolado o percentual de 49%, descumprindo-se, portanto, o disposto na alínea “c” do inciso II do art. 20 da LRF.

4. Previdência Social do Servidor Público

O Regime Próprio de Previdência e Assistência Social dos servidores públicos estaduais, à exceção dos servidores públicos militares e os deputados estaduais, foi instituído pela Lei Complementar n. 64, de 25 de março de 2002.

Posteriormente, a Lei Complementar n. 77, de 14 de janeiro de 2004, alterou a LC 64/2002 e criou o Fundo Financeiro de Previdência – Funfip, em substituição à Conta Financeira de Previdência – Confip, a ser gerido pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais – Ipsemg, tendo como agente financeiro a Secretaria de Estado de Fazenda.

Com o advento da Lei Complementar n. 131, de 7 de dezembro de 2013, houve nova alteração à Lei Complementar n. 64/2002, desta feita com a criação do Fundo Previdenciário de Minas Gerais – Funprev-MG.

A partir do exercício de 2014, o regime próprio de previdência dos servidores de Minas Gerais passou a ser custeado pelo Funfip, no regime de repartição simples (em que as contribuições pagas por todos os servidores e pelo Estado, em um determinado período, deverão ser suficientes para pagar os benefícios decorrentes dos eventos ocorridos nesse período), e pelo Funprev, no regime de capitalização (que possui uma estrutura técnica de forma que as contribuições pagas por todos os servidores e pelo Estado incorporando-se às reservas matemáticas, sejam suficientes para manter o compromisso total do regime próprio de previdência social para com os participantes, sem que seja



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

necessária a utilização de outros recursos, caso as premissas estabelecidas para o plano previdenciário se verificarem), destinado aos servidores que ingressaram no serviço público do Estado a partir da data da autorização de funcionamento da entidade fechada de previdência complementar, que ocorreu em 12/02/2015.

A Lei Complementar n. 132, de 7 de janeiro de 2014, instituiu o Regime de Previdência Complementar para os servidores públicos titulares de cargos efetivos dos Poderes do Estado, aí incluídos membros de Poderes, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria; fixou como limite para a concessão de aposentadorias e pensões de que trata o art. 40 da CR/88 o teto estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS – art. 201 da CR/88; autorizou, ainda, a criação de entidade fechada de previdência complementar.

4.1 Aportes para Cobertura de Déficit Financeiro do FUNFIP

A Unidade Técnica apurou, com base nos Demonstrativos da Execução Orçamentária e Balanços orçamentários, que a receita previdenciária corrente arrecadada pelo Funfip, no exercício de 2019, foi de R\$4.016.431.615, insuficiente para fazer face aos pagamentos dos benefícios previdenciários dos segurados vinculados ao Plano Previdenciário, no valor de R\$13.358.865.167, resultando em déficit de R\$9,342 bilhões.

Essa insuficiência foi acobertada com recursos dos aportes para cobertura do déficit atuarial que, de acordo com os normativos legais, deveriam ser destinados exclusivamente à acumulação de recursos para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS, com planejamento de custeio calculado atuarialmente, segundo os conceitos dos regimes financeiros de capitalização, repartição de capitais de cobertura e repartição simples, consoante plano de amortização estabelecido em lei específica do respectivo ente federativo, não se destinando, portanto, à cobertura de déficit financeiro.



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

No âmbito da previdência estadual, são realizadas despesas também com o Instituto de Previdência dos Servidores Militares – IPSM e Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais – Iplemg.

Ao proceder ao exame da execução orçamentária do IPSM, a Unidade Técnica constatou que os recursos arrecadados no exercício foram destinados ao pagamento de pensões, benefícios assistenciais em forma de auxílios, assistência à saúde e despesas administrativas, ao passo que os benefícios previdenciários foram suportados pelo Tesouro Estadual.

4.2 Receitas e Despesas do Regime Próprio de Previdência Social -RPPS

Consoante o art. 50, inciso IV, da LRF, foram apresentados pelo Estado os demonstrativos financeiros e orçamentários específicos (Anexo 4 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária).

Com base nesse demonstrativo, tem-se que a receita com as contribuições dos segurados e patronal totalizou R\$6,025 bilhões, que representa 99,11% do montante arrecadado (R\$6,079 bilhões), e a despesa realizada totalizou R\$24,706 bilhões, resultando em déficit de R\$18,627 bilhões.

Essa diferença foi acobertada, em parte, pelo aporte para cobertura de insuficiência financeira efetuado pelo tesouro estadual no valor de R\$6,563 bilhões. Contudo, também para suprir a insuficiência financeira, foi realizado um “aporte para cobertura do déficit atuarial do RPPS” no valor de R\$9,751 bilhões que, a despeito de todas as considerações já externadas sobre este procedimento, não foi satisfatório, restando uma diferença de R\$2,313 bilhões.

Receita	R\$6.078.674.736
Despesa	R\$24.706.223.056



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

Aporte para cobertura de insuficiência financeira	(R\$6.562.805.513)
Aporte para cobertura do déficit atuarial do RPPS	(R\$9.751.528.559)
Resultado após Aportes p/ cobertura de déficit atuarial	(R\$2.313.214.248)

Ainda, segundo a Unidade Técnica, atendendo ao disposto no art. 53, III, da LRF, foram lançados no Anexo 4 do RREO, o demonstrativo dos aportes destinados à cobertura de insuficiências financeiras alocadas ao plano financeiro e aqueles destinados à cobertura do plano previdenciário. Entretanto, não obstante as orientações da STN e da Portaria MPS 746/2011, o Estado custeou despesas de pessoal (aposentadorias do RPPS, reserva remunerada, reforma de militares e pensões) com os recursos provenientes dos Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS, descaracterizando a sua finalidade, que seria a cobertura de obrigações futuras projetadas atuarialmente.

A precariedade da situação fiscal do RPPS pode ser medida pela sua evolução patrimonial, que apresentava, no exercício anterior, em bens e direitos, o montante de R\$2,160 bilhões, tendo registrado em 31/12/2019 substancial decréscimo do patrimônio (R\$759.239.865).

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, para que sejam observadas as determinações da Portaria MPS nº 746/2011, no tocante à utilização dos aportes para a cobertura de déficit atuarial do RPPS e para que:

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;



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

c) 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.

4.3 Análise da Situação Financeira e Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social –RPPS

4.3.1 Situação Financeira e atuarial do IPSEMG

Impende destacar que o Funprev-MG, criado pela Lei Complementar n. 131/2013, dispôs, em seu art. 8º, que o propósito do fundo será prover os recursos necessários para garantir o pagamento dos benefícios previdenciários aos servidores que ingressarem no serviço público do Estado de Minas Gerais a partir da data da autorização de funcionamento da entidade fechada de previdência complementar do Estado, restando consignado, no art. 9º da mesma lei, o prazo de trezentos e sessenta dias contados da data de sua publicação para o encaminhamento de projeto de lei específica, com o fito de estabelecer normas e a estrutura do Funprev-MG, bem como a revisão do plano de custeio do Funfip.

Contudo, segundo o exame inicial, fl. 238, até a data da avaliação atuarial (31/12/19), o Funprev ainda não estava em operacionalização e os novos servidores admitidos (59.440 após 12/2/2015), que representam 32% dos servidores ativos do Estado, estavam sendo absorvidos pelo Funfip, em desacordo com o inciso IV do art. 58 da Portaria n. 464/2008 do Ministério da Previdência Social - MPS.

Como abordado pela Unidade Técnica, urge que o Estado regulamente o Funprev ou promova a revisão da segregação, por meio da apresentação de estudo técnico e prévia aprovação da Secretaria da Previdência e estabeleça como pretende buscar o equilíbrio do sistema previdenciário.

Ao final, a Unidade Técnica reiterou a necessidade de regulamentação do Funprev para a sustentabilidade do RPPS de Minas Gerais e a redução do déficit do Funfip,



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

além de adoção das medidas previstas na Portaria MF 464/2018, como a revisão da Segregação de Massa, por meio de apresentação de estudo técnico e prévia aprovação da Sprevid, aporte de bens, direitos e ativos, bem como aperfeiçoamento da legislação.

Instituto a manifestar-se quanto aos apontamentos ora elencados, o Estado, por meio da AGE, alegou em síntese que, “encaminhou à Assembleia Legislativa do Estado – ALMG duas propostas legislativas visando à reestruturação do RPPS de Minas Gerais, ambas ainda em discussão na referida casa: a Proposta de Emenda à Constituição, PEC 55/20, e o Projeto de Lei Complementar, PLC 46/20, que altera as Leis Complementares 64/02 e 132/14, cria a autarquia Minas Gerais Previdência, institui fundos de previdência do Estado e altera a Lei 869/52”.

Ressaltou, ainda, “que já se passaram seis anos do prazo estipulado pela LC 131/13 e, nesse período, ocorreram mudanças significativas no regime de RPPS, entendendo ser essencial aguardar a tramitação e aprovação das propostas recentemente apresentadas à ALMG, para a análise da falta de regulamentação apontada pela CFAMGE/TCE”.

Em sede de reexame, a Unidade Técnica aduziu,

A PEC 55/20 e o PLC 46/20 encaminhados à ALMG promovem, em linhas gerais, adequações à EC 103/19, relacionadas ao cálculo e condições de elegibilidade dos benefícios e às alíquotas de contribuição. O art. 62 do PLC 46/20 cria o Fundo Financeiro de Previdência do Estado de Minas Gerais – FFP-MG, enquanto o art. 64 extingue o Fundo Financeiro de Previdência – Funfip. Também é proposta, por meio dos artigos 65 a 69, a criação do Fundo Estadual de Previdência do Estado de Minas Gerais – Fepremg, que tem como objetivo buscar e manter o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema de previdência social dos servidores públicos civis do Estado. Contudo, não é especificado no projeto de lei quais servidores estariam vinculados ao Fepremg, nem foi proposta a extinção do Funprev, instituído pelo art. 8º da LC 131/13. Assim, as proposições não regularizam a Segregação da Massa do RPPS, pois, sem a definição dos servidores vinculados ao fundo em capitalização (Funprev), a situação, na prática, não muda, e as contribuições de todos os segurados continuarão sendo utilizadas para pagamento dos benefícios do fundo em repartição, o qual, em caso de aprovação do PLC 46/20, será o FFP-MG. Importante destacar que, embora a Segregação da Massa do Estado permaneça ineficaz, a extinção do Funfip e a criação do FFP-MG e do Fepremg formalmente implicam sua revisão, que, conforme o art. 60 da Portaria MF



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

464/18, só pode ser realizada por meio de apresentação de estudo técnico e aprovação da Sprev. Recomenda-se que o referido estudo seja encaminhado também ao Tribunal de Contas.

Esta unidade técnica concorda que houve mudanças significativas na legislação dos RPPS, principalmente com a publicação da EC 103/19, porém o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial permanece no texto constitucional desde sua inserção, no ano de 1998 (EC 20/98). As medidas propostas, no entanto, não observam esse princípio, uma vez que não definem como haverá a formação da reserva do fundo em capitalização, mantendo, por ora, o RPPS operando exclusivamente como um fundo em repartição, o que não garante a cobertura dos compromissos futuros dos benefícios nem o seu equilíbrio atuarial.

As propostas relacionadas ao aumento das alíquotas de contribuição, às alterações nas regras de elegibilidade e ao valor dos benefícios têm o potencial de reduzir a diferença entre a receita das contribuições e a despesa com o pagamento de aposentados e pensionistas, atenuando, conseqüentemente, a necessidade de aportes financeiros realizados pelo Tesouro Estadual. Esta unidade técnica considera que a efetivação do fundo em capitalização deveria ter sido proposta em conjunto com essas medidas, pois a restrição do fluxo de contribuições do grupo vinculado ao fundo em capitalização deve elevar a necessidade de aportes financeiros do Estado ao fundo em repartição, e, por outro lado, as despesas previdenciárias diminuiriam com essas outras ações. Logo, o ente seria capaz de sustentar os aportes financeiros no fundo em repartição, ao mesmo tempo em que buscaria a concretização do equilíbrio financeiro e atuarial. Portanto, aguardar a tramitação e aprovação dos projetos pela ALMG constitui medida ineficaz ao enfrentamento do desajuste técnico do RPPS do Estado, pois demanda posterior regularização para que se efetive, tal como já foi proposto na última alteração legislativa (LC 131/13).

Desse modo, por entender que as justificativas não foram suficientes para sanar a irregularidade, a CFAMGE mantém seu apontamento e propõe seja expedida determinação ao Governador do Estado para que regulamente o Funprev com a máxima brevidade possível.

De fato, as proposições encaminhadas à Assembleia Legislativa não regularizam a Segregação da Massa do RPPS e na medida em que no projeto de lei não indica quais servidores estariam vinculados ao Fepremg, nem foi proposta a extinção do Funprev, as contribuições de todos os segurados continuarão sendo utilizadas para pagamento dos benefícios do fundo em repartição.

À vista das justificativas, tidas como insuficientes, a Unidade Técnica propôs seja determinado ao Governo do Estado que regulamente o Funprev com a máxima brevidade possível.



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

A necessidade e a urgência tornam-se evidentes, não só pela inobservância do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial de matriz constitucional, mas também para se assegurar o equilíbrio das contas do Estado, uma vez que as medidas propostas não definem como se dará a formação de reserva do fundo em capitalização, mantendo, por ora, o RPPS operando exclusivamente como um fundo em repartição.

O fato de estar vigente somente o Plano Financeiro por si só já caracteriza uma incoerência frente à legislação atual e aos servidores que deveriam estar alocados no Funprev-MG, visto que as contribuições feitas em prol de seus benefícios, que deveriam estar sendo capitalizadas, estão sendo utilizadas para pagar benefícios previdenciários de outros segurados, o que contraria o disposto no § 2º art. 21 da Portaria.

Isto porque, uma vez implantada a segregação de massas (art. 21 da Portaria MPS 403/2008), fica vedada qualquer espécie de transferência de segurados, recursos ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Previdenciário, não se admitindo, também, a destinação de contribuições de um grupo para o financiamento do outro grupo, tal qual acontece hoje no Estado.

Dessa forma, emerge inadiável a efetivação do fundo em capitalização, considerando o impacto significativo que a sua mudança representaria em diversos aspectos relativos às contas públicas, visto que, se de um lado a restrição do fluxo de contribuições do grupo vinculado ao fundo em capitalização deve elevar a necessidade de aportes financeiros do Estado ao fundo em repartição, por outro, as propostas relacionadas ao aumento das alíquotas de contribuição, às alterações nas regras de elegibilidade e ao valor dos benefícios têm o potencial de reduzir a diferença entre a receita das contribuições e a despesa com o pagamento de aposentados e pensionistas, atenuando a necessidade de aportes financeiros realizados pelo Tesouro Estadual.

Diante do exposto, este Ministério Público de Contas ratifica o entendimento constante do reexame técnico e opina pela necessidade de regulamentação do Funprev para a sustentabilidade do RPPS de Minas Gerais, além de adotar as medidas previstas na Portaria MF n. 464/2018, como a revisão da Segregação de Massa, por meio de



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

apresentação de estudo técnico e prévia aprovação da SpreV, aporte de bens, direitos e ativos e aperfeiçoamento da legislação.

4.3.1.1 Gestão do IPSEMG

Com relação à gestão do regime próprio de previdência, a Unidade Técnica alertou para a necessidade de adequação da Lei Complementar n. 64, de 25 de março de 2002, “para conferir expressamente ao Ipsemg o gerenciamento da concessão, do pagamento, e da manutenção das aposentadorias de todos os órgãos, Poderes, autarquias e fundações do Estado de Minas Gerais, até o prazo de 12/11/21, conforme § 6º do art. 9º da EC 103/19”, ao argumento de que os arts. 38 e 48 da mencionada lei, contrariam o disposto no §20 do art. 40 da CR/88 e o §1º do art. 10 da Portaria MPS n. 402/08.

Este *Parquet* diverge desse entendimento, pelas razões que serão aduzidas a seguir.

Cabe esclarecer que a análise elaborada pela Unidade Técnica é anterior à remessa pelo Poder Executivo dos Projetos de Emenda à Constituição do Estado – PEC n. 55/2020 e de Lei Complementar – PLC n. 46/2020 (Altera a Lei Complementar nº 64, de 25 de março de 2002, e a Lei Complementar nº 132, de 7 de janeiro de 2014, cria a autarquia Minas Gerais Previdência dos Servidores Públicos Civis do Estado, institui fundos de previdência do Estado de Minas Gerais, altera a Lei nº 869, de 5 de julho de 1952) à Assembleia Legislativa Mineira.

O art. 48 da Lei Complementar n. 64/2002 conferiu ao Estado e ao Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais – Ipsemg competência para gerir o Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos estaduais. Por sua vez, o art. 38 da Lei atribuiu aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, a suas autarquias e fundações, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas, por meio de órgão ou unidade próprios, a atribuição de conceder os benefícios, conforme a vinculação do cargo efetivo do segurado e em conformidade com o disposto na própria Lei.



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

Essa repartição de atribuições conferida pela LC 64/2002 encontra-se em consonância com o disposto no §20 do art. 40 da CR/88²¹, com a redação que lhe foi conferida pela Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019, que alterou o sistema de previdência social e estabeleceu regras de transição e disposições transitórias, em que pese haver a necessidade de modificação tanto da Constituição Estadual quanto das normas infraconstitucionais, que possibilitem tornar as regras estaduais conformes com o regramento constitucional.

Como se verá a seguir, a Portaria n. 402, de 10 de dezembro de 2008, que disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em seu art. 10, replica a vedação constante no §20 do art. 40 da CR no que se refere à existência de mais de um RPPS e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente federativo.

Vale transcrever o disposto nos §§ do art. 10:

§ 1º Entende-se por unidade gestora a entidade ou órgão integrante da estrutura da Administração Pública de cada ente federativo, que tenha por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização do RPPS, incluindo a arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios.

§ 2º A unidade gestora única deverá gerenciar, **direta ou indiretamente**, a concessão, o pagamento e a manutenção, no mínimo, dos benefícios de aposentadoria e pensão concedidos a partir da publicação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, de todos os poderes, órgãos e entidades do ente federativo.

A Secretaria de Previdência (SPREV) emitiu a Nota Técnica SEI nº 11/2017/CGACI/SRPPS/SPREV-MF²² em razão de reiterados questionamentos de

²¹ Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

§ 20. É vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar de que trata o § 22.

²² : http://sa.previdencia.gov.br/site/2017/12/SEI_MF-0179603-NOTA-T%C3%89CNICA-11-2017-RPPS-E-UNIDADE-GESTORA-%C3%9ANICOS.pdf



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

Estados e Municípios acerca de aspectos relacionados à caracterização de unidade gestora e regime próprio únicos, condição que constitui um dos critérios para o reconhecimento da regularidade previdenciária nos termos do inciso IV do art. 5º da Portaria MPS nº 204, de 10 de julho de 2008, como se verá a seguir:

(...)

f) O conceito de unidade gestora estabelecido no § 1º do art. 10 da Portaria MPS nº 402, de 2008, é indissociável do aspecto relativo à sua unicidade, já que um dos requisitos essenciais da sua definição, além de integrar a Administração Direta ou Indireta do ente federativo, é que caiba exclusivamente a ela a condução do RPPS, sendo este último aspecto o elemento caracterizador da sua unicidade.

g) O gerenciamento dos benefícios previdenciários poderá, nos termos do § 2º do art. 10 da Portaria MPS nº 402, de 2008, **ser direto ou indireto**, sendo considerado direto quando as atividades relacionadas à execução dos procedimentos de sua concessão, pagamento e manutenção forem realizadas pela própria unidade gestora, e, **indireto quando aqueles procedimentos, embora executados sob o comando, a coordenação e o controle dela, forem efetuados por outro órgão ou entidade integrante da administração pública do ente federativo.** (g.n.)

h) O fator primordial na caracterização da unidade gestora única é a concentração da administração, gerenciamento e operacionalização de suas atividades institucionais em um único e mesmo órgão ou entidade integrados à Administração Pública do ente federativo.

(...)

Especificamente no que se refere à gestão dos benefícios previdenciários, o § 2º do art. 10 da Portaria MPS nº 402, de 2008, estabelece que a unidade gestora única deve gerenciar, ainda que indiretamente, a concessão, o pagamento e a manutenção, no mínimo, dos benefícios de aposentadoria e pensão concedidos a partir da publicação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, abrangendo todos os poderes, órgãos e entidades do ente federativo.

48. Exige-se, assim, que sejam gerenciadas, pela unidade gestora, todas as etapas relacionadas às atividades de reconhecimento do direito à aposentadoria ou pensão, de adimplemento de suas prestações e de acompanhamento dos requisitos legais e pessoais para recebimento dos benefícios.

49. Dessa forma, não é a execução desses procedimentos diretamente pela unidade gestora que se impõe para que se reconheça a sua unicidade, mas o seu gerenciamento, função que, como espécie do gênero “administração”, caracteriza-se pelo exercício fundamental das atividades de comando, coordenação e controle.

50. Sendo, pois, exercidos diretamente pela unidade gestora o comando, a coordenação e o controle dos procedimentos relativos à concessão, pagamento e manutenção dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte de todos os



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

segurados e pensionistas do RPPS, e mantendo-se nela a arrecadação e gestão dos recursos e fundos previdenciários, reconhecida estará a sua unicidade, posto que configurados os requisitos de gerenciamento dos benefícios e de gestão e aplicação dos recursos previdenciários exigidos pela norma.

51. Portanto, ainda que a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte venham a ser realizados por órgãos ou entidades diversas da unidade gestora, mantendo ela o gerenciamento desses procedimentos, vale dizer, ficando sob sua atribuição o comando, a coordenação e o controle de sua execução, a descentralização daquelas rotinas não descaracteriza a unidade gestora única.

52. A partir desse entendimento, conclui-se que, no âmbito dos benefícios previdenciários, somente podem ser descentralizadas tarefas envolvidas na sua concessão, pagamento ou manutenção, cuja execução, por terceiro órgão ou entidade, não implique perda de gerenciamento desses procedimentos por parte da unidade gestora do RPPS, que deverá, assim, manter sob sua competência o comando, a coordenação e o controle de todas essas atividades, fato que, por sua vez, poderá ser constatado por situações que revelem o exercício desses atributos gerenciais ou que os possibilitem, a exemplo da franquia de acesso da unidade gestora a todos os dados primários relativos aos segurados do RPPS, tais como folha de pagamento e documentos financeiros e contábeis pertinentes, e da garantia de que, em qualquer hipótese, sempre competirá àquela entidade a verificação da regularidade no processo de concessão ou revisão dos benefícios previdenciários, cabendo-lhe a decisão final sobre o tema no âmbito administrativo.

53. Nesse contexto, e partindo-se da diferenciação estabelecida no § 2º do art. 10 da Portaria MPS nº 402, de 2008, entende-se que haverá gerenciamento direto dos benefícios quando as atividades relacionadas à execução dos procedimentos de concessão, pagamento e manutenção de aposentadoria e pensão por morte forem realizadas pela própria unidade gestora, consubstanciando-se, por outro lado, o gerenciamento indireto quando aqueles procedimentos, embora executados sob o comando, a coordenação e o controle da unidade gestora, forem executados por outro órgão ou entidade integrante da administração pública correspondente.

54. Gerenciamento indireto da concessão, do pagamento e da manutenção dos benefícios ocorre, então, quando permanecem na unidade gestora os elementos que caracterizam a gestão desses procedimentos, vale dizer, o seu comando, coordenação e controle, embora algumas ou todas as atividades ou operações envolvidas na sua consecução sejam realizadas de forma descentralizada pelos órgãos, poderes ou entidades autônomas do ente federativo.

Destarte, depreende-se do excerto ora transcrito que não é a execução de todas as etapas relacionadas às atividades de reconhecimento do direito à aposentadoria ou pensão, de adimplemento de suas prestações e de acompanhamento dos requisitos legais e



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

peçoais para recebimento dos benefícios diretamente pela unidade gestora que se impõe para que se reconheça a unicidade, mas o seu gerenciamento.

Vale dizer, quando a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte forem realizados por outro órgão ou entidade integrante da administração pública correspondente, mas sob o comando, a coordenação e o controle da unidade gestora, a descentralização daquelas rotinas não descaracteriza a unidade gestora única.

Assim, verifica-se que o gerenciamento indireto, previsto no §2º do art. 10 da Portaria MPS nº 402, de 2008, não destoa/conflita com os arts. 38 e 48 da LC n. 64/2002 e §20 do art. 40 da CR/88.

4.3.1.2 Base Técnica e Cadastral

A análise técnica apontou que o Relatório de Avaliação Atuarial do Funfip, com base cadastral posicionada em 30/11/2019, não possui a consistência e completude necessários para o correto dimensionamento do cálculo atuarial, assim como não consta da base cadastral informações sobre a composição familiar dos segurados ativos e inativos.

Afirmou, ainda, que, em que pese terem sido utilizadas premissas para a realização dos cálculos atuariais, faz-se necessário a realização de censo previdenciário pelos Poderes e órgãos do Estado, de modo a levantar todos os dados indispensáveis para a correta e precisa mensuração das provisões matemáticas, notadamente quanto ao tempo de serviço anterior à data de ingresso no serviço público e aos dados dos seus dependentes.

As provisões matemáticas (31/12/19) foram apuradas pelo regime financeiro de capitalização, consoante determinação do § 4º do art. 12 da Portaria MF 464/2018, sendo verificado déficit financeiro futuro no valor de R\$215.427.372.091,08.

Contudo, não foi apresentada a análise de sensibilidade do resultado atuarial à variação de juros, incluindo a sua demonstração à taxa de juros 0%, para fins de comparabilidade do déficit, descumprindo, dessa forma, o art. 27 da mesma norma. Do mesmo modo, não foram registradas no balanço de dezembro de 2019 pelo Ipsemg as



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

provisões matemáticas previdenciárias do Plano Financeiro, em desacordo com o inciso VII do § 1º do art. 3º da Portaria MF 464/2018 e com o Mcasp.

Em sede de defesa, foram apresentadas as provisões matemáticas, apuradas considerando a taxa de juros de 0%, que, segundo a Nota Técnica nº 07/20, totalizaram R\$ 585.121.040.767,70. Após análise de seus reflexos e à vista da redução de 4,13% em relação ao déficit apurado no exercício de 2018, o apontamento foi considerado sanado pela CFAMGE.

Foram acatadas, ainda, as justificativas quanto: (i) às inconsistências das bases de dados; (ii) às aposentadorias por tempo de contribuição e compulsórias, e (iii) aos segurados ativos que ingressaram no serviço público de Minas Gerais após 12/2/15 e possuem remuneração de contribuição superior ao teto do RGPS; ressaltando, contudo, a necessidade de que o Ipsemg disponha de dados consistentes para a verificação da adequação da premissa de idade de entrada de aposentadoria, de suma importância para as estimativas de encargo e fluxo relativas a benefícios a conceder, e a necessidade de atualização dos dados cadastrais, para uma maior acurácia nos resultados.

Avaliou, ainda, que havendo a unidade orçamentária para o Funfip as provisões matemáticas devem ser registradas em seus demonstrativos contábeis.

O exame inicial apontou, ainda, divergência nos valores lançados, a título de provisões matemáticas, no Balanço Patrimonial de 2019 e no Relatório de Avaliação Atuarial, sendo que no primeiro foram contabilizadas as provisões matemáticas relativas a benefícios concedidos no valor de R\$133.296.531.892,65, e os benefícios a conceder no valor de R\$248.578.177.535,85 e, no segundo, foram lançados a mesmo título os valores de R\$162.553.480.769,45 e R\$ 162.549.628.394,35, respectivamente.

Ao final, concluiu que, ainda que o Ipsemg não concorde com o entendimento adotado por força do disposto art. 1º da Portaria MPS 509/13, resta ao Estado cumprir o que estabelece o normativo e, dessa forma, contabilizar as provisões matemáticas de benefícios concedidos e de benefícios a conceder.



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

4.3.2 Situação Financeira e atuarial do IPSM

O Instituto de Previdência dos Servidores Militares de Minas Gerais - IPSM foi instituído pela Lei Estadual n. 10.366, de 28 de dezembro de 1990, na forma de autarquia, vinculada à Polícia Militar, com a finalidade de prestação de serviços previdenciários a seus beneficiários, assegurando a estes a pensão por morte, auxílio-natalidade, auxílio-funeral, pecúlio, auxílio-reclusão e assistência à saúde, contudo, **não acoberta o benefício de aposentadoria.**

O financiamento do IPSM, nos termos do art. 4º da Lei n. 10.366/1990, passou a ser suportado por contribuições mensais de segurados (8%) e de contribuição patronal (16%) do Estado (art. 8º da Lei Complementar n. 125/2012).

O Estatuto dos Militares do Estado (Lei n. 5.301, de 16/10/1969) confere aos militares o direito à transferência para a reserva ou reforma (art. 26, inciso III) e a percepção de proventos na inatividade ao militar da reserva ou reformado (art. 36), na forma do Estatuto, ficando o desembolso a cargo do Tesouro Estadual.

O custeio parcial das aposentadorias dos militares da ativa, da reserva remunerada, do reformado e do juiz militar do Tribunal de Justiça Militar do Estado, segurados obrigatórios do IPSM, é suportado pela contribuição dos segurados ativos com alíquota de 3,5%, fixada pela Lei Estadual n. 12.278, de 29 de julho de 1996, e pela contribuição patronal do Estado, com alíquota de 4%, fixada pelo art. 8º da Lei Complementar n. 125/2012.

O inciso XXI do art. 22 da CR/88 foi alterado pela Emenda Constitucional nº 103/2019 e atribuiu à União competência privativa para legislar sobre inatividade e pensões dos policiais militares e dos corpos de bombeiros militares.

Em decorrência dessa atribuição, foi editada a Lei n. 13.954, de 16 de dezembro de 2019²³, que assegura (art. 24-E) a cada ente federativo competência para dispor sobre

²³ Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980 (Estatuto dos Militares), a Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, que dispõe sobre pensões militares, a Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964 (Lei do Serviço Militar), a Lei nº 5.821, de 10 de novembro de 1972, que dispõe sobre as promoções dos oficiais da ativa das Forças Armadas, a Lei nº 12.705, de 8 de agosto de 2012, que dispõe sobre os requisitos para ingresso nos cursos de formação de militares



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

Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios e para estabelecer o seu modelo de gestão, podendo, inclusive, prever outros direitos, como saúde e assistência, assim como sua forma de custeio. Vedou, entretanto, a aplicação da legislação dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos aos Militares dos Estados e demais entes.

O custeio das pensões e da inatividade dos militares foi disciplinada no art. 24-C e deverá recair sobre a totalidade da remuneração dos ativos ou inativos e de seus pensionistas, com alíquota igual à aplicável às Forças Armadas, cabendo, ao respectivo ente federativo, a cobertura de eventuais insuficiências financeiras decorrentes do pagamento de pensões militares e da remuneração da inatividade.

Destarte, urge que o Poder Executivo encaminhe à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei que regulamente a Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais à luz do que dispõe a Emenda Constitucional nº 103/2019 e a Lei 13.954, de 16 de dezembro de 2019, notadamente, quanto às modificações acerca de tempo de serviço, alíquota de contribuição e valor dos proventos da inatividade.

Notadamente porque, além das alterações normativas supra referenciadas, a sistemática de custeio do IPSM contraria o art. 1º da Lei n. 9.717/1998, que determina que os regimes próprios de previdência, inclusive o dos Militares, deverão ser organizados com base em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Contraria, ainda, o disposto no art. 40 da CR/88, aplicável aos militares por força do disposto no §1º do art. 42 da CR/88, que 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.

de carreira do Exército, e o Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, que reorganiza as polícias militares e os corpos de bombeiros militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, para reestruturar a carreira militar e dispor sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares, revoga dispositivos e anexos da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, e da Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008, e dá outras providências



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

Assim como o art. 195 prescreve que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, com recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, excepcionadas as aposentadorias e pensões concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201, dentre outros.

Importante ressaltar, ademais, que também a Lei Complementar n. 101/2000 versa sobre a matéria, dispondo no art. 4º, §2º, inciso IV, alínea “a”, que os projetos de lei de diretrizes orçamentárias deverão conter avaliação atuarial dos regimes de previdência dos servidores; assim como, o art. 53, §1º, inciso II, obriga a publicação das respectivas projeções atuariais no Relatório Resumido da Execução Orçamentária do último bimestre de cada ano.

Como já abordado no Parecer sobre as contas de governo do exercício anterior, este *Parquet*, com vistas a demonstrar o impacto dos gastos com servidores militares, trouxe a lume excertos do Diagnóstico da previdência pública dos servidores do Estado de Minas Gerais²⁴, elaborado pela Fundação João Pinheiro, por meio dos quais foi possível verificar a evolução dos gastos com benefícios previdenciários que, no período de 2007 a 2017, cresceram 89% (6,6% ao ano), percentual consideravelmente maior do que as contribuições 56% (4,6% ao ano).

Contudo, nesses montantes, os benefícios pagos a militares cresceram mais que os pagos a civis (8,9% ao ano e 5,7% ao ano, respectivamente), de forma que sua participação no total de benefícios passa de 25% em 2007 para 31,1% em 2017.

Segundo o exame inicial, a avaliação atuarial apurou o valor atual dos benefícios de proventos de inatividade, tanto os concedidos, quanto os a conceder, de modo a mensurar os compromissos futuros do Tesouro do Estado com as reservas remuneradas e as reformas. Entretanto, deixou de ser apurado o custo anual sobre a folha de contribuição e não foram projetadas as receitas e despesas.

²⁴ Diagnóstico da Previdência Pública dos Servidores do Estado de Minas Gerais / Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. – Belo Horizonte: FJP, 2018.



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

Apontou, ainda, que tais lacunas nos demonstrativos ferem o disposto na alínea b do inciso IV do § 2º do art. 4º e no inciso II do § 1º do art. 53 da Lei Complementar n. 101/2000, e representam grande deficiência para a gestão e para o controle, sem as quais não se faz o diagnóstico da adequação do plano de custeio e a previsão de aportes financeiros futuros.

Arrematou pela necessidade de adequação da legislação estadual às disposições da Lei Nacional n. 13.954/19, em especial: (i) quanto ao ajuste do valor da remuneração da inatividade e suas condições de exigibilidade, (ii) para que os benefícios de inatividade e de pensão sejam segregados dos demais e financiados com alíquota específica, destinada exclusivamente a estes e igual a 9,5% para os segurados militares ativos, aposentados e pensionistas, (iii) para que os demais benefícios sejam financiados com alíquota própria, e (iv) para a confecção das projeções de receitas e despesas com proventos de inatividade, para consolidação com os demonstrativos dos demais servidores do Estado.

Ademais, considerando que o IPISM gere apenas as pensões concedidas por morte de inativos e estão estruturadas em regime de capitalização, e que os proventos de inatividade ficam a cargo do Tesouro Estadual, sob o regime de repartição simples, recomendou que, além de adaptar a sua legislação às novas regras de previdência dos militares, o Estado transfira a responsabilidade pelos benefícios de inatividade para o IPISM e busque a migração desses benefícios para o regime de capitalização, fl. 246 do exame inicial.

O gestor do Instituto informou que solicitou que o custo anual sobre a folha de contribuição passe a constar na avaliação atuarial do IPISM, apresentando documento com as projeções das receitas e despesas com proventos de inatividade, pelo prazo de 75 anos; e, quanto ao apontamento de transferência dos benefícios de inatividade dos militares ao Instituto, aduziu que essa é uma decisão de cunho político e depende de outros órgãos envolvidos.

Em face da defesa apresentada a CFAMGE aquiesceu quanto à alegação de que a migração da responsabilidade pelo pagamento dos benefícios de reserva remunerada e



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

reforma ao IPSM, bem como a alteração para o regime financeiro de capitalização seriam medidas que competem aos mais altos níveis decisórios do Poder Executivo Estadual, por isso afirmou ter tratado a questão no plano de recomendação em sede de apreciação de contas do Governo.

Ressaltou, entretanto, “que o equilíbrio financeiro e atuarial é princípio previdenciário de nível constitucional e condição necessária ao equilíbrio fiscal de longo prazo. Ou seja, o gestor público não pode ignorá-lo”.

No que se refere às projeções de receitas e despesas com proventos de inatividade dos militares, uma vez que elas foram providenciadas pelo Instituto, entendeu que o questionamento foi sanado.

Este *Parquet* ratifica o entendimento constante do reexame e, em consonância com a Unidade Técnica, opina por recomendar ao Governo do Estado que elabore anualmente as projeções de receitas e despesas com proventos de inatividade dos militares, fazendo-as constar do RREO do último bimestre de cada exercício e do Anexo de Metas Fiscais de cada LDO, juntamente com as projeções dos demais servidores do Estado, atendendo, então, adequadamente, ao controle social e à alínea b do inciso IV do § 2º do art. 4º e ao inciso II do § 1º do art. 53 da LC101/00.

Por todo o exposto, este *Parquet* reitera o entendimento de que não estão sendo observadas as determinações constitucionais e infraconstitucionais que tratam da previdência dos militares no âmbito do Estado de Minas Gerais.

4.3.2.1 Base Técnica e Cadastral

Inicialmente, foi ponderado pela Unidade Técnica que as regras relativas à previdência dos militares passaram por recentes e significativas alterações, não havendo, ainda, normativos que estabeleçam restrições em relação aos critérios técnicos aplicáveis às avaliações atuariais.

A análise técnica apontou que não foi disponibilizada a base cadastral utilizada para a Avaliação Atuarial do IPSM, o que impossibilitou a aferição da sua qualidade.



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

Destacou, ainda, que foi utilizada taxa de juros (6% ao ano) que não é mais permitida para as avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência, o que exige a apresentação de estudo técnico que comprove sua adequação à rentabilidade projetada dos ativos garantidores e taxa de crescimento salarial real de 1% ao ano, que pode não se adequar à estrutura da carreira militar do Estado.

Considerando que a falta de base de dados consistente aumenta a probabilidade de desvios nos cálculos atuariais, recomendou o aperfeiçoamento da base de dados do Instituto com a realização de censos periódicos.

Foi salientado no exame inicial que, embora não seja responsabilidade do IPSM o pagamento dos proventos de inatividade, os quais são custeados pela contribuição dos militares ativos (3,5% sobre a remuneração), pela contribuição patronal para o IPSM (4%) e pelo Estado, por meio de aportes financeiros nos casos de insuficiência, o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público exige o seu registro no balanço patrimonial do órgão responsável pelo pagamento.

A avaliação atuarial das aposentadorias apontou insuficiências futuras no montante de R\$63.054.215.837,24.

Entretanto, foi verificada a inclusão de contribuições futuras de inativos no valor de R\$4.402.390.530,46. Esses valores destinam-se às pensões e auxílios geridos pelo IPSM, já que os inativos não contribuem para o sistema de previdência; assim como foram incluídas receitas futuras referentes às contribuições dos segurados ativos e do ente (R\$8.262.407.999,47) que, de acordo com o regramento atual, também não se destinam às aposentadorias e são geridos pela Secretaria de Estado da Fazenda.

Desse modo, após ajustes, o valor das contribuições futuras seria zero e o valor anual das contribuições futuras dos segurados ativos e do ente seria de R\$1.204.934.499,89 e R\$1.377.067.999,87, respectivamente, restando subestimado o resultado de insuficiências futuras em R\$10 bilhões, fazendo com que a insuficiência das aposentadorias ultrapasse o montante de R\$73 bilhões.



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

O regime financeiro das pensões por morte dos aposentados e do servidor ativo é o de capitalização e de repartição simples, respectivamente. Quanto aos demais benefícios, estão estruturados sob o regime de repartição simples.

Foram identificadas várias inconsistências na demonstração das provisões matemáticas, a saber: (i) redução da provisão de benefícios concedidos com o valor integral das contribuições dos aposentados, (ii) entre os encargos de benefícios a conceder inclui-se a pensão por morte, que se encontra sob o regime financeiro de repartição de capitais de cobertura, e como tal, tem reserva constituída, devendo constar no registro patrimonial da contabilidade apenas após sua concessão, e (iii) demais benefícios, estruturados sob o regime de repartição simples, são sempre despesas do exercício, não devendo, portanto, ser registradas nas provisões matemáticas.

A Unidade Técnica apontou que devem constar das provisões matemáticas apenas os benefícios em regime de capitalização, devendo ser excluídos da apuração dos benefícios as alíquotas de contribuição destinadas ao custeio das despesas administrativas, dos benefícios em repartição de capitais de cobertura e dos benefícios em repartição simples; apontou, ainda, a impropriedade de utilização dos percentuais de custos para cada benefício sobre a folha total dos salários futuros e sobre o valor atual dos benefícios previdenciários concedidos que poderia ser registrado como valor atual das contribuições futuras, reduzindo o valor das provisões matemáticas.

Em decorrência dessas impropriedades, foi apontada a necessidade de nova apuração das provisões matemáticas, escoimadas das impropriedades elencadas, para a correta evidenciação da situação financeira e atuarial do Instituto.

Ademais, não foram registradas pelo IPSM, no balancete de verificação de dezembro de 2019, no passivo circulante, as obrigações de longo prazo, onde deveriam estar registradas as provisões matemáticas dos benefícios em regime financeiro de capitalização, bem como aqueles em repartição de capitais de cobertura após sua concessão.



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

Instado a manifestar-se acerca dos questionamentos, o gestor informou que solicitou ao órgão que doravante referidas informações passem a constar da avaliação atuarial do Instituto.

Acatando a justificativa apresentada pelo IPSM, sugeriu a CFAMGE que:

a) observe o critério de apuração das provisões, contabilizando apenas os benefícios estruturados em regime financeiro de capitalização e os em repartição de capitais de cobertura – estes últimos apenas após a concessão do benefício; e

b) considere como valor atual das contribuições futuras apenas os valores líquidos das despesas esperadas para o exercício seguinte, com o pagamento dos benefícios em repartição simples, com as despesas administrativas e com os valores apartados para constituir as reservas dos benefícios em repartição de capitais de cobertura concedidos no período;

c) proceda ao lançamento das provisões matemáticas previdenciárias de forma correta e tempestiva no balanço patrimonial e nos balancetes contábeis do Instituto.

Ratifica este Ministério Público o reexame técnico.

4.3.3 Situação Financeira e atuarial do IPLEMG

O Iplemg foi criado pela Lei Estadual n. 6.258, de 13 de dezembro de 1973, com a finalidade de conceder benefícios previdenciários aos parlamentares estaduais e seus dependentes, entrando em processo de extinção com o advento da Lei Complementar Estadual n. 140, de 12 de dezembro de 2016.

Ao dispor sobre o processo de extinção do Iplemg, a LC n. 140/2016 estabeleceu o encerramento de suas atividades quando não mais houvesse segurados, beneficiários vinculados e respectivos dependentes, respeitados os direitos adquiridos em relação aos benefícios concedidos e a conceder.

4.3.3.1 Base Técnica e Cadastral



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

A análise técnica apontou que não foram apresentadas estatísticas relativas à massa de participantes (benefício médio, distribuição etária e por sexo, entre outros) e a base cadastral utilizada para a Avaliação Atuarial.

Destacou, ainda, que as hipóteses atuariais não foram embasadas em nenhum relatório de aderência, exigência prevista tanto para o Regime Próprio de Previdência Social, quanto para as Entidades Fechadas de Previdência Complementar.

4.3.3.2 Custo e Custeio do Plano

Consoante art. 5º da Lei Estadual n. 13.163/99, as aposentadorias, pensões, pecúlio, assistência social e outros benefícios assistenciais do plano serão financiados por: (i) 11% dos contribuintes compulsórios, (ii) 22% do Poder Legislativo, e (iii) 11% dos aposentados, pensionistas e demais beneficiários, incidentes sobre seus benefícios; 33% no caso dos contribuintes facultativos, bem como pelas contribuições dos pensionistas complementares do extinto Fundo de Previdência Complementar do Servidor da Secretaria da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – Prelegis, sucedido pelo Iplemg, conforme art. 4º da LC 52/99.

Segundo o exame inicial, em que pese o atuário ter utilizado o método agregado para o cálculo das provisões matemáticas, não foi demonstrado o custo de cada benefício calculado para o ano, para que se possa aferir a adequação do plano de custeio e sua eventual revisão.

Isto porque, como apontado pela Unidade Técnica, a apuração atuarial do custo deve subsidiar a determinação do plano de custeio, com a finalidade de manter o equilíbrio financeiro e atuarial do plano de benefícios.

Instado a manifestar-se quanto à ausência do custo de cada benefício do Iplemg, foi apresentado documento contendo “a reserva matemática de cada benefício, que representa o total, a valor presente, dos pagamentos do benefício em cada ano, deduzidos das contribuições, projetados atuarialmente até a extinção do Iplemg”, restando sanado o apontamento.



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

4.3.3.3 Nota Técnica Atuarial

Segundo o exame inicial, não foram encontradas explicações sobre os parâmetros utilizados para a mensuração da provisão matemática de benefícios a conceder, o que também ocorreu com o cálculo do custo do plano.

Ademais, restaram constatadas inconsistências: (i) na fórmula das provisões matemáticas dos benefícios a conceder, tendo em vista que o fluxo de contribuição do servidor e da ALMG até a idade de aposentadoria, no valor de 33% da remuneração, não está sendo calculado, o que pode estar sobreavaliando o valor do déficit atuarial do Iplemg; (ii) em parte da fórmula que se refere à reversão da aposentadoria em pensão; (iii) quanto à ausência de formulação relacionada às provisões dos pensionistas complementares, oriundos do extinto Prelegis; e (iv) quanto ao Pecúlio por Morte, estabelece apenas que está previsto desde que a reserva constituída comporte. Tais constatações levaram a que fosse proposta a retificação da Nota Técnica Atuarial do Iplemg.

Em sede de reexame, diante dos esclarecimentos apresentados e do compromisso de realização de nova reavaliação técnica dos pecúlios e outros benefícios assistenciais, foram acatadas as justificativas acerca da metodologia para cálculo dos pensionistas complementares e pecúlio por morte.

Entretanto, em razão da ausência de justificativa para a incongruência da fórmula de reversão da pensão, foi mantido o apontamento.

4.3.3.4 Resultado Atuarial

As provisões matemáticas previdenciárias, com posição em 31/12/2019, totalizaram R\$578.112.601,25, um recuo de R\$5.509.296,89 se comparado ao exercício anterior, o que, segundo o exame inicial, pode ser atribuído à redução do quantitativo de segurados no período.

O exame destacou que o relatório atuarial apresentou as provisões matemáticas consolidadas, sem evidenciar quanto desse montante se refere à provisão de benefícios concedidos e de benefícios a conceder, o que impede a análise do nível de maturidade do



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

Plano e a proporção dos compromissos relativos a aposentados e pensionistas em relação ao compromisso total.

Destacou, ainda, que não foram apresentadas as provisões de cada benefício, impossibilitando a análise de sua representatividade nas obrigações do Iplemg, sem discriminá-las com o valor atual dos benefícios futuros e atual das contribuições futuras, exigência dos demonstrativos contábeis dos Regimes Próprios e Previdência e das Entidades Fechadas de Previdência Complementar.

Os ativos garantidores somam R\$ 525.295.722,22, acarretando um déficit atuarial de R\$ 52.816.879,03. Para o equacionamento desse déficit, foi sugerido um plano de equacionamento por um período de 20 anos, com uma alíquota suplementar de 33,53% a ser paga pela Assembleia Legislativa.

Não foi apresentado pelo Iplemg o balancete de dezembro de 2019, o que impossibilitou a verificação da apropriação das provisões matemáticas previdenciárias no passivo circulante.

Instado a manifestar-se o Estado aduziu que,

os participantes ativos do plano são de mandato eletivo, que não há possibilidade de resgate das contribuições dos participantes vertidas ao plano, que o grupo denominado "Ativos Elegíveis", considerado na avaliação atuarial, leva em conta aqueles que terão cumprido a elegibilidade ao final da legislatura, que a reserva já se encontra líquida das contribuições a serem realizadas até o final do ano e que a direção do Iplemg busca atender, principalmente, os compromissos já concedidos e aqueles iminentes.

Adicionalmente, a defesa afirmou que, embora o resultado atuarial apresentado seja "deficitário", constatações como a ausência de reajuste e a rentabilidade acima do previsto os levam a concluir que, ainda que o resultado esteja negativo, jamais foi constatada a necessidade de instituir a alíquota extraordinária.

Examinadas as alegações, a CFAMGE asseverou que os esclarecimentos não guardam qualquer relação com o que foi solicitado por essa unidade técnica, razão pela qual foi mantido o questionamento.

Esclareceu que o questionamento teve como propósito receber, por parte do Iplemg, uma tabela particularizando os R\$ 525 milhões de reais informados como passivo



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

atuarial, em três vertentes: momento de concessão, tipo de benefício e fluxo de recursos. Informações imprescindíveis não só para tornar transparente a situação atuarial do plano, como para aferir a solvência do plano, eis que “pelos resultados apresentados, não possui equilíbrio atuarial, caracterizado pela garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas e despesas futuras projetadas atuarialmente até sua extinção. O déficit indica que, de acordo com as projeções realizadas, em algum momento o Iplemg virá a apresentar incapacidade de pagamento de seus compromissos e, dessa forma, é necessária a tempestiva instituição de alíquota extraordinária”.

Ao final, considerou positiva a informação de que se encontra em elaboração o estudo de ALM, “uma vez que ela tem papel fundamental na tomada de decisão da direção do Instituto e indica em que momento o Iplemg poderá vir a ter insuficiência de recursos para honrar seus compromissos”, e propôs que o estudo ora mencionado seja remetido ao Tribunal, após sua conclusão.

Diante do que foi constatado, este Ministério Público de Contas ratifica o entendimento consignado no reexame quanto a este item.

4.3.4 Situação financeira e atuarial do PREVICOM

A Lei Complementar n. 132, de 07 de janeiro de 2014, instituiu o Regime de Previdência Complementar para os servidores públicos titulares de cargos efetivos dos Poderes do Estado e membros de Poderes, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, fixou o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões de que trata o art. 40 da constituição da república, e autorizou a criação de entidade fechada de previdência complementar, na forma de Fundação.

O art. 3º da Lei fixou para os servidores que tenham ingressado no serviço público a partir da data de início da vigência do Regime de Previdência Complementar, o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Próprio de Previdência Social do Estado – RGPS, de que trata o art. 201 da Constituição da República/88.



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

De acordo com o Parecer Atuarial, a rentabilidade do plano em 2019 foi de 8,84%, superior à variação do CDI (5,96%). Considerando o IPCA de 4,31%, a rentabilidade real foi igual a 4,35%. Em 31/12/19, as provisões matemáticas e o patrimônio de cobertura do plano totalizaram R\$ 12.855.178,41. Há 662 participantes ativos e o plano ainda não efetua pagamento de benefícios.

5. Recursos Vinculados por Determinação Constitucional ou Legal

5.1. Educação

De acordo com a regra insculpida no 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.

Com o objetivo de garantir a universalização da educação básica e a remuneração condigna dos trabalhadores da educação, foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, com a redação que lhe foi conferida pela Emenda Constitucional n. 53/2006.

5.1.1. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB

Visando à persecução da manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação, foi assegurada, no âmbito do Estado, a criação de fundo de natureza contábil, constituído por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do *caput* do art. 157; os incisos II, III e IV do *caput* do art. 158; e as alíneas “a” e “b” do inciso I e o inciso II do *caput* do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição da República.



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

Extrai-se, do relatório resumido da execução orçamentária do Estado – RREO, que foram destinadas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, no exercício de 2019, receitas no montante de R\$8.061.759.394,47.

5.1.1.1 Apuração dos gastos com profissionais do magistério da educação básica

Segundo informado pelo Estado e confirmado pelo exame técnico, do montante de R\$8.061.759.394,47 de receitas recebidas para o FUNDEB no exercício de 2019, o valor de R\$6.094.998.893,30 foi gasto com o pagamento dos profissionais do magistério, que perfaz o percentual de 75,60%, superior, portanto, ao mínimo legal.

5.1.1.2 Apuração dos gastos com outras despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino

Os gastos com outras despesas com a manutenção do ensino da educação básica totalizaram R\$1.843.440.220,76, que representa 22,87% dos recursos do FUNDEB.

Verifica-se que deixaram de ser aplicados no exercício o montante de R\$123.344.918,74, que equivale ao percentual de 1,53% das receitas do fundo, inferior, portanto, ao limite tolerado para não utilização no exercício, nos termos do disposto no art. 21, § 2º, da Lei n. 11.494/2007.

A Unidade Técnica apontou que o Estado deixou de informar no relatório resumido da execução orçamentária, no campo “Controle da Utilização de Recursos no Exercício Subsequente”, o valor de R\$832.724.797,86, que se refere a recursos recebidos e não utilizados do exercício anterior, bem como o valor de R\$83.612.096,25, que se refere ao saldo do exercício anterior, utilizado para quitação de despesas do FUNDEB no 1º trimestre de 2019.

Essas omissões resultaram em sugestão de recomendação ao Estado, para dar transparência, nas próximas publicações do Anexo 8 do RREO, ao montante e à utilização dos recursos do FUNDEB repassados para o exercício subsequente, em conformidade ao



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

que prescreve o art. 21, § 2º, da Lei n. 11.494/2007 e o Manual dos Demonstrativos Fiscais da STN.

5.1.1.3 Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Consfundeb

Nos termos do art. 24 da Lei n. 11.494/2007, cabe aos conselhos instituídos especificamente para essa finalidade o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de cada ente.

Para tanto, o art. 24, § 1º disciplinou a composição do Conselho e o art. 27 determinou que as contas anuais dos governos fossem instruídas com o Parecer do Conselho responsável.

Segundo o exame técnico, não foi apresentado pelo Estado, juntamente com sua prestação de contas anual, o parecer circunstanciado acerca do acompanhamento e controle sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, elaborado pelo Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - CONSFUNDEB, nos moldes como prescrevem os arts. 24, 25 e 27 da Lei n. 11.494/2007.

Instado a manifestar-se quanto a este item, o Poder Executivo manteve-se silente quanto à ausência do Parecer Circunstanciado elaborado pelo CONSFUNDEB - responsável não só pelo acompanhamento e o controle interno da aplicação dos recursos do FUNDEB, como também pela supervisão anual do censo escolar e da elaboração da proposta orçamentária anual, com vistas a propiciar o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização do Fundo, contrariando os §§2º e 4º da Instrução Normativa TCMG n. 13/2008, alterada pela Instrução Normativa TCMG n. 05/2012.



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

5.1.2. Apuração do Índice de Aplicação no Ensino

O Estado informou, por meio do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, que arrecadou, para fins de apuração do percentual aplicado em Educação, o montante de R\$52.694.470.347,20 com as receitas de impostos e transferências constitucionais e legais, e aplicou, no exercício de 2019, o valor de R\$13.340.930,459,12, que representa 25,32% da receita base de cálculo, fl. 276.

O art. 60 do ADCT destinou parte dos recursos a que se refere o art. 212 para a constituição do FUNDEB, cabendo ao DF e aos Estados a responsabilidade pela distribuição dos seus recursos, no seu âmbito de atuação, mediante a criação de fundo de natureza contábil (inciso I do art. 60 do ADCT).

Por sua vez, o inciso II do art. 60 do ADCT consignou que,

II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;

Destaca-se que o Estado destinou, para a constituição do fundo, o valor de R\$9.455.946.685,28 e recebeu, para aplicação proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial matriculados em sua rede, o valor de R\$8.000.681.113,42, restando uma diferença de R\$1.455.265.571,86.

Essa diferença, resultante da apuração do Resultado Líquido da Transferências do FUNDEB, ou como é denominada, Perda com o FUNDEB, pode ser adicionada aos gastos com a MDE, para cumprimento do mínimo constitucional de 25%. Isto porque esse valor (R\$1.455.265.571,86), efetivamente, será aplicado por outro ente, em razão direta com o seu número de matrículas.

Ainda no que se refere às transferências ao FUNDEB, foi verificada diferença, a menor, no valor de ICMS destinado ao fundo pelo Estado, no montante de



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

R\$133.829.036,20. Essa diferença refere-se ao percentual de 2% do ICMS (R\$666,035 milhões) destinado ao Fundo de Combate à Pobreza, em cumprimento ao disposto no art. 82, §1º, do art. ADCT da CR/88, que, assim como nos exercícios anteriores, o Estado deduziu indevidamente da Receita Resultante do ICMS destinada ao FUNDEB, fl. 272 do exame inicial.

A Unidade Técnica destacou que a Constituição Federal não excluiu os recursos decorrentes da alíquota adicional do ICMS, prevista no art. 82, §1º, do ADCT, a serem repassadas ao FUNDEB, e acrescentou que existe um débito do Estado, em decorrência da ausência dos repasses devidos a esse título, no período de 2012 a 2018, no montante de R\$492 milhões. Fez alerta no sentido de que, ainda no decorrer do exercício de 2019, as transferências ao fundo, relativas ao ICMS, continuavam excluindo o percentual destinado ao Fundo de Combate à Pobreza, concluindo que esse procedimento do Estado não encontra respaldo nas regras constitucionais e legais.

Diante disso, sugeriu que fosse determinado ao Estado que regularizasse o repasse ao FUNDEB do valor de R\$626.087.545,82, referente ao período de 2012 a 2019, bem como adotasse procedimentos com a finalidade de corrigir as impropriedades apontadas no exercício em curso, destinando ao FUNDEB a parcela correspondente a esse ICMS.

Após análise dos gastos que compuseram o percentual de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino realizados com as receitas de impostos arrecadados e transferências constitucionais e legais do Estado, a Unidade Técnica considerou irregulares as despesas a seguir elencadas:

1) com Assistência Comunitária, que compõem a subfunção Assistência Comunitária no valor de **R\$ 638.997,99**, vedados pelo art. 71 da Lei 9.394/96, inciso II (subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural) e inciso IV (programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social);



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

- 2) com proventos de inativos, obrigações patronais e subsídios, registrados na Função Previdência Social (9), Subfunção Previdência do Regime Estatutário (272), Programa Obrigações Especiais (702) que, executados nas Unidades Orçamentárias: Universidade de Montes Claros – Unimontes, R\$5.872.626,11; Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG, R\$4.551.780,76; Fundação Helena Antipoff – FHA, R\$408.808,21; e Secretaria de Estado da Educação – SEE, R\$2.251.996.484,18, totalizaram **R\$2.262.829.699,26**, por contrariarem os arts. 70 e 71 da Lei 9.394/96 c/c o art. 22, inciso I, da Lei 11.494/07, e art. 6º, §1º, da IN/TCEMG 13/08, com as alterações da IN/TCEMG 09/11;
- 3) com restos a pagar inscritos no exercício de 2019, sem disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino, no valor de R\$261.358.988,24, por contrariar a IN/TCEMG 13/08, com as alterações da IN/TCEMG 05/12, que para efeito de cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, considera as despesas empenhadas, liquidadas ou não, inscritas em Restos a Pagar, até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, fl. 282 do exame inicial;
- 4) com o cancelamento de Restos a pagar Processados – RPP e Restos a pagar Não Processados – RPNP, ocorridos em 2019, inscritos com disponibilidade financeira – inclusive os valores cancelados referentes à Folha de Pagamento de 2017 –, que compuseram o índice com MDE em exercícios anteriores no valor de R\$437.528.155,96, em clara inobservância às orientações contidas no MDF da STN.

Após proceder aos ajustes para evidenciação do montante correto com os gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino, entendeu a Unidade Técnica que o Estado não cumpriu o mínimo constitucional de 25% fixado no art. 212 da CR/88, tendo alcançado somente o percentual de 19,80%, fl. 286 do exame inicial.

O Estado foi citado para manifestar-se quanto aos questionamentos ora ofertados e, diante da defesa apresentada, passa-se a analisar cada item, a seguir:

5.1.2.1 Gastos com Inativos no cômputo das despesas com MDE

Atendendo à citação, a SEF informou que foi identificado o pagamento de servidores inativos da área da Educação com recursos ordinários (Fonte 10) na ordem de



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

R\$2,263 bilhões, os quais foram considerados na aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos e transferências constitucionais em MDE por autorização da Câmara de Coordenação de Ação Governamental, consoante Ata da Reunião nº 03/2019, fls. 35 e 36 do reexame.

Destacou que o orçamento fiscal do Estado para o exercício de 2020, já aprovado pelo Legislativo, também apropriou dentre as despesas com MDE o montante de R\$6,342 bilhões, para custear benefícios previdenciários de servidores inativos da área da Educação (Fonte 10 – Recursos Ordinários).

Em sede de reexame, a Unidade Técnica, acertadamente, manteve seu entendimento, atestando que os arts. 70 e 71 da Lei 9.394/96 – LDBEN prescrevem quais as despesas podem ser computadas e quais não estão enquadradas no conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino, ressaltando a impossibilidade de se considerar os gastos com inativos, uma vez que estes servidores se encontram fora do sistema educacional e já não contribuem diretamente com a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Este posicionamento esta acorde com o conceito inserto no art. 22, parágrafo único, I, da Lei 11.494/2007, segundo o qual considera-se “remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes”.

Jogando uma pá de cal sobre quaisquer dúvidas que pairassem quanto à possibilidade de inclusão ou não de inativos que deixaram de contribuir diretamente com a manutenção e desenvolvimento do ensino por se encontrarem aposentados, foi colacionada a decisão proferida no Agravo Reg. na ACO 2799/DF, Sessão de 03/04/2020, cumprindo transcrevê-la:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. GASTOS DOS ESTADOS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE ENSINO. INCLUSÃO DE DESPESAS COM



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

INATIVOS NO PERCENTUAL EXIGIDO PELO ART. 212 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA: IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

1. No art. 212 da Constituição da República se exige que os Estados apliquem, no mínimo, vinte e cinco por cento (25%) de sua receita resultante de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino.
2. Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional se considera, para efeitos de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, a remuneração paga aos profissionais da educação que não estejam em desvio de função ou exercendo atividade que não contribua diretamente para o ensino.
3. Impossibilidade de se incluir o pagamento de proventos de inativos no conceito de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, sob pena de descumprimento do art. 212 da Constituição da República.
4. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

Não resta dúvida quanto à necessidade de efetivo exercício em cargo, emprego ou função para que esses gastos possam ser computados no cálculo do percentual. Até porque, o próprio conceito do Programa Operações Especiais - 702, no âmbito do qual encontram-se inseridas as despesas com inativos, é definida como aquelas despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens e serviços.

Ainda segundo a Unidade Técnica, o Tribunal revisitou a questão do cômputo dos inativos no percentual de MDE no âmbito do Assunto Administrativo n. 1040482, em 23/1/19, com fulcro nas regras da LDB e da própria IN/TCMG 13/08, tendo reafirmado, à unanimidade, o que se segue:

É vedada a inclusão dos gastos com inativos e pensionistas da área da Educação no cômputo da aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE a partir do exercício financeiro de 2012, conforme disposto no art. 6º, § 1º, da Instrução Normativa n. 13/08, com redação dada pela IN n. 09/11.

Os recursos destinados ao pagamento de benefícios previdenciários não repercutem, sequer indiretamente, na prestação dos serviços de educação, da mesma forma que não faz o já citado pagamento de trabalhadores da educação em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. A situação é distinta do pagamento da remuneração dos servidores da ativa, pois a contraprestação de seus serviços permite o funcionamento de creches, escolas, instituições de ensino superior etc



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

A alegação de que a Assembleia Legislativa teria aprovado o Orçamento Fiscal do Estado, relativo ao exercício de 2020, e, do mesmo modo, considerado, dentre as despesas com MDE, recursos ordinários (Fonte 10) destinados ao custeio dos benefícios previdenciários de servidores inativos da área da Educação, também restou refutada, uma vez que, nos termos do art. 165, § 8º, da Constituição Federal, o alcance da LOA está adstrito à previsão de receitas e fixação de despesas, cabendo à União a competência para legislar sobre matérias afetas às Diretrizes e Bases da Educação, consoante art. 22, inciso XXIV, da CR/88.

Assim, conforme acertadamente apontou a Unidade Técnica em sua análise inicial e no reexame, o Estado não tem competência para alterar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, modificando o leque de despesas permitidas ou vedadas, sendo ilegal o cômputo dos proventos de inativos e obrigações patronais na manutenção e desenvolvimento da educação, por contrariar os art. 70 e 71 da Lei 9.394/96, art. 22 da Lei 11.494/2007 e art. 6º, §1º, da IN/TCMG 13/08, com as modificações introduzidas pela IN/TCMG 09/11.

5.1.2.2 Restos a Pagar não Processados – RPNP, inscritos no exercício, sem disponibilidade financeira de recursos vinculados ao Ensino

Quanto à exclusão do valor de R\$261.358.988,24 de RPNP inscritos no exercício sem disponibilidade financeira, o Estado alegou em sua defesa que, embora o Poder Executivo tenha apresentado disponibilidade de caixa negativa, o Governo de Minas vem apresentando sucessivos déficits orçamentários, em consonância com as leis orçamentárias devidamente aprovadas pelo Poder Legislativo e que vem registrando em sua contabilidade as obrigações pendentes de pagamento, em atendimento aos procedimentos contábeis vigentes, evidenciando de maneira transparente a situação fiscal do Estado de Minas Gerais.

Acrescentou que o déficit financeiro do exercício de 2019 (R\$8,6 bilhões) somado ao dos exercícios anteriores resultou em disponibilidade de caixa negativo do Poder



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

Executivo da ordem de R\$36,9 bilhões, todos devidamente registrados na contabilidade, o que, no seu entender, justificaria a inclusão dos RPNP no cômputo do índice constitucional do ensino.

Ressaltou, também, trecho da manifestação do exame inicial que informa não haver na legislação federal qualquer dispositivo que discipline o estágio da despesa que será considerado para fins de apuração do índice constitucional.

Preliminarmente, cabe informar que a obrigatoriedade de aplicação do percentual mínimo de 25% dos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino tem matriz constitucional e o constituinte originário, buscando resguardar o direito inalienável à educação, garantiu os recursos que dariam a concretude a esse direito social, e, ao fazê-lo, consignou, expressamente, no art. 212 da Constituição o percentual a ser aplicado sobre a receita resultante de impostos e transferências para acobertar as despesas realizadas para atingir esta finalidade, cumprindo transcrevê-lo:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Observe que o art. 212 da CR/88 não trata de despesa pública ou estágios da despesa. Ele reserva o percentual mínimo sobre a receita resultante de impostos e transferências, arrecadada no exercício, que deverá ser aplicada com a manutenção e desenvolvimento do ensino. Desse modo, não encontra guarida o argumento de que foram fixadas despesas acima das receitas estimadas para justificar a ausência de aplicação do mínimo constitucional, visto que o que a CR/88 busca garantir é a aplicação do percentual da receita efetivamente arrecadada, e não da despesa fixada.

A definição de Restos a Pagar é dada pelo artigo 36²⁵ da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, que estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal.

²⁵ 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

Extraí-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.

Ora, se a norma prevê que as despesas 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, não há como considerar como efetivados os RPNP para os quais não havia disponibilidade financeira.

Como pode ser observado no Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar - Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal – RGF do Poder Executivo, período de janeiro a dezembro de 2019, a **disponibilidade de caixa bruta foi de R\$2.013.664.240,28**, enquanto as **obrigações financeiras** atingiram **R\$4.677.763.091,90**, o que resultou em uma insuficiência financeira de R\$2.664.098.851,62, que somados aos RPNP inscritos no exercício de 2019 no montante de R\$261.359.217,17, geraram uma insuficiência total de **R\$2.925.458.068,79**, fl. 281 do exame inicial.

Assim, com base no disposto na Instrução Normativa do TCEMG e no entendimento pacificado no exame das contas de governos municipais, segundo o qual, os RPNP sem disponibilidade financeira não são computados para composição do índice constitucional da Educação, a Unidade Técnica considerou apenas os Restos a Pagar Não Processados – RPNP vinculados aos Recursos do FUNDEB, no valor de R\$228,90, para os quais havia disponibilidade financeira comprovada, e, quanto ao RPNP que compuseram os gastos com MDE no valor de R\$261.358.988,24, estes foram glosados por ausência de recursos para acobertá-los.



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

A despeito das alegações colacionadas pelo Estado, entendeu a CFAMGE que o Governo foi imprudente ao considerar os RPNP, no valor de R\$261.358.988,24, visando ao cumprimento do mínimo constitucional de 25% com a manutenção e desenvolvimento do ensino, mesmo tendo reconhecido que não dispunha de recursos financeiros capazes de acobertar tais despesas no exercício seguinte.

5.1.2.3 Cancelamentos, no exercício, de Restos a Pagar inscritos, com disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao Ensino

Segundo o exame inicial, o Estado deduziu, para fins de apuração do limite constitucional de aplicação em MDE, a quantia de R\$54.637.733,16 (incluídos neste valor os cancelamentos da Folha de Pagamento de 2018), relativa aos Restos a Pagar cancelados no exercício, referentes a despesas com MDE, inscritos com disponibilidade financeira, do cômputo do índice constitucional da Educação, relativos ao ano-origem 2018.

Entretanto, deixou de deduzir no exercício de 2019 os cancelamentos dos Restos a Pagar Processados – RPP e Restos a Pagar Não Processados – RPNP, provenientes de exercícios anteriores - inclusive os valores cancelados referentes à Folha de Pagamento de 2017 –, no montante de R\$437.528.155,96, em clara inobservância às orientações contidas no MDF da STN.

Destacou, ainda, que nos referidos R\$437.528.155,96 estão incluídos os montantes relativos às folhas de pagamentos de 2017 e 2018, cujos valores foram encaminhados à Coordenadoria de Macrogestão por e-mail, uma vez que o *Sistema Business Object – BO* não disponibiliza a consulta da folha de pagamento por função, evidenciando que o Estado dispõe de outros ambientes para cruzar informações diferentes daquelas disponibilizadas ao Tribunal.

Esse *Sistema Business Object – BO* é a ferramenta de que dispõe a Unidade Técnica como instrumento de validação das informações publicadas pelo Estado, realização de consultas, dentre outras atividades de fiscalização.

Acrescentou, também, que, embora o Estado afirme ter quitado mais de R\$1 bilhão de Restos a Pagar vinculados ao índice de manutenção e desenvolvimento do ensino,



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

no período de janeiro a junho de 2019, o *Sistema Business Object – BO* não permite a visualização dos pagamentos dos restos a pagar relativos à folha de pagamentos, sendo possível verificar apenas o pagamento do valor de R\$201,841 milhões, o que leva à necessidade de implementar ferramentas que possibilitem o acesso do controle externo aos RPP relacionados à folha de pagamentos por função e por programas.

Assim é que, tendo sido refutadas as alegações da defesa quanto à inclusão dos gastos com inativos e contabilização dos RPNP para apuração do índice constitucional, somado à ausência de manifestação do Estado quanto às glosas efetuadas com Assistência Comunitária e com o cancelamento de Restos a pagar Processados – RPP e Restos a pagar Não Processados – RPNP, ocorridos em 2019, inscritos com disponibilidade financeira de recursos vinculados, a Unidade Técnica ratificou exame inicial com os ajustes procedidos que evidenciaram o descumprimento do percentual mínimo de 25% fixado pela Constituição Federal, conforme a seguir detalhado:

ÍNDICE DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – ARTIGO 212, CF/88	
Receita total de impostos e transferências	R\$52.694.470.347,20
Valor mínimo a ser aplicado com MDE (25% da receita)	R\$13.173.617.586,80
Gastos efetivamente realizados com MDE	R\$10.433.212.350,83
Percentual apurado de aplicação em MDE	19,80%

Desse modo, diante do percentual de 19,80% verificado após deduções, da relevância dos valores envolvidos, bem como das regras e jurisprudência relacionadas aos gastos com inativos e contabilização dos RPNP sem disponibilidade financeira, da necessidade de não dar guarida ao aumento do passivo financeiro e do desequilíbrio das contas públicas, entende este Ministério Público de Contas que o Estado de Minas Gerais descumpriu o art. 212 da CR/88, que determina a aplicação do percentual mínimo de 25% dos recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, considerando, também, o



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

arcabouço legal que rege a matéria, destacando-se o § 1º do art. 1º e o inciso II do § 4º do art. 5 da IN/TCMG n. 13/08, com as alterações da IN/TCMG n. 05/12, e o n. 3 da alínea b do inciso III do art. 55 da Lei Complementar n. 101/2000.

5.2 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.

O Estado de Minas Gerais, por meio da LOA, fixou, para o exercício de 2019, o montante de gastos de R\$ 5,196 bilhões para a saúde, o que equivaleria a uma aplicação de 12,09%.

Já em sede de prestação de contas, o Governo apresentou receita arrecadada no montante de R\$52.694.469.460,28 e despesas executadas no total de R\$6,718 bilhões que resultaram no percentual de 12,75% de aplicação de recursos nas ASPS, sendo que R\$4,704 bilhões foram liquidadas no exercício e R\$2,013 bilhões inscritos em RPNP.

Entretanto, a Unidade Técnica considerou, em seu relatório inicial, incorretas as contas apresentadas, apurando, após as glosas efetuadas nas despesas, o percentual de 8,93%, inferior, portanto, ao limite mínimo fixado no 77 do ADTC – CR/88, *in verbis*:

(...) esclareça-se que as despesas empenhadas e inscritas em RPNP, face à inexistência de disponibilidade financeira, não poderão ser computadas no cálculo do percentual mínimo, assim como a despesa liquidada no valor total de R\$ 1.282.948,27, amparada no TDCO 0011/2018, conforme explicado anteriormente. Assim, apura-se aplicação de 8,93% da receita base de cálculo em ASPS, no exercício de 2019, como demonstra a tabela que segue, evidenciando



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

o não cumprimento do inciso II, art. 77, ADCT da CR/88, acrescentado pela EC 29/00.

Devidamente citado, o Estado não se manifestou quanto à glosa das despesas com combustíveis, lubrificantes, peças, acessórios, seguros, reparo, manutenção e serviços aeroportuários para aeronaves, e quanto ao computo dos RPNP sem disponibilidade financeira, manifestou-se, conforme será abaixo abordado.

5.2.1 - Despesas com aeronaves incluídas em ASPS

Registra a Unidade Técnica que, para o cômputo dos gastos com ASPS no exercício de 2019, o Estado considerou as despesas empenhadas no FES, no valor de R\$ 9.586.933,14 (nove milhões, quinhentos e oitenta e seis mil, novecentos e trinta e três reais e quatorze centavos), cujo objeto foi a aquisição de combustíveis, lubrificantes, peças, acessórios, seguros, reparo, manutenção e serviços aeroportuários para aeronaves.

Após análise dos Termos de Descentralização de Crédito Orçamentário – TDCO, cujos objetos têm relação direta com as despesas acima demonstradas, foi identificado o valor de R\$2.019.198,75 (dois milhões, dezenove mil, cento e noventa e oito reais e setenta e cinco centavos), aplicado na Ação 4487 – Gestão da Regulação do Acesso, inserida no âmbito do Programa 183 – Regulação, previsto, por sua vez, no TDCO 0011/2018, firmado entre a SES e a Polícia Militar de Minas Gerais – PMMG, que não deve ser computado em ASPS, pois tem como fontes (84 e 37) recursos não vinculados legalmente ao financiamento de ASPS para fins do índice constitucional, além de não ser mencionado no Plano Estadual de Saúde e, ainda, ter por finalidade políticas públicas que não permitem identificar o seu emprego exclusivo em ações e serviços públicos de saúde, nos termos da legislação.

Não houve manifestação da defesa quanto a este apontamento, sendo ratificado pela Unidade Técnica, fl. 47 do reexame.

Desse modo, considerando a ausência de legislação específica que atribua à Polícia Militar de Minas Gerais a realização de suas demandas utilizando recursos do Fundo Estadual de Saúde, eis que elas foram realizadas por meio das fontes (84 e 37) de recursos



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

não vinculados legalmente ao financiamento de ASPS; considerando, ainda, o disposto no parágrafo único do art. 2º da Lei Complementar n. 141/2012, que obriga sejam as despesas realizadas com ações e serviços públicos de saúde financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde, tem-se por irregular o cômputo dessas despesas para a aplicação mínima de 12% do produto da arrecadação dos impostos e recursos nas ações e serviços públicos de saúde - ASPS

Assim, ratifica este Ministério Público de Contas o entendimento constante do reexame técnico, vez que a realização de despesas da Polícia Militar de Minas Gerais, executadas com outras fontes de recursos, representa clara violação aos dispositivos legais invocados.

5.2.2 – Inclusão de Despesas Empenhadas e não Liquidadas em ASPS

Quanto à evidenciação das disponibilidades financeiras vinculadas à saúde, registrou a CFAMGE, em seu exame inicial (fl. 311 do exame inicial), *verbis*:

Em 30/1/2020, tempestivamente, o Estado publicou o Demonstrativo Consolidado da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar – Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal – RGF, do 3º quadrimestre de 2019, Poder Executivo, dados relativos à disponibilidade e obrigações financeiras vinculadas à Saúde, Educação, Previdência, dentre outras. No que concerne a Saúde, especificamente quanto aos recursos provenientes de impostos e transferências recebidas, com base nas aludidas informações, a disponibilidade de caixa bruta era de R\$ 4,947 milhões, ao passo que as obrigações financeiras alcançaram R\$ 6,531 bilhões, resultando numa insuficiência financeira de R\$ 6,526 bilhões. Ainda assim, houve a inscrição de R\$ 2,077 bilhões de RPNP, resultando em uma insuficiência total de R\$ 8,603 bilhões.

Esta Coordenadoria, em consonância com o que dispõe a LC 141/12, o MDF 9ª edição, as análises técnicas dos anos anteriores e levando em consideração a forma de apuração descrita no tópico “Metodologia” desse relatório, entende que, como não houve disponibilidade de caixa ao final do exercício, os valores de Restos a Pagar não Processados não devem compor o montante aplicado em ações e serviços públicos de saúde, para fins de cumprimento da EC 29/00, motivo pelo qual foram decotados do cálculo.

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.



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

Em sede de defesa, o Governo aduziu que destinou, para aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde, o valor de R\$6.717.688.869,59, que representa o percentual de 12,75% da receita líquida de impostos e transferências, informando que os recursos executados encontram-se nos diversos estágios de processamento da despesa e, quanto à indisponibilidade de caixa para suportar os RPNP, alegou que o empenhamento da despesa demonstra que o Estado assume o compromisso com os fornecedores de honrar com o devido pagamento dos bens adquiridos e serviços prestados (fls. 45 e 47 do reexame).

Considerou o órgão técnico que os argumentos colacionados pela defesa não trouxeram elementos capazes de alterar o entendimento consignado no exame inicial, com espeque no art. 24 da LC 141/2012 e no Manual de Demonstrativos Fiscais – 9ª edição, segundo o qual, para efeito de cálculo dos recursos mínimos aplicado em ASPS, devem ser consideradas as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício a que se refiram.

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, novamente, 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 integrar 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 8,93% em ASPS, inferior ao constitucionalmente exigido, fl. 324 do exame inicial, conforme a seguir detalhado:

ÍNDICE DE AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE – inciso II do artigo 77 do
ADTC – CR/88



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

Base de Cálculo das Receitas Decorrentes de Impostos e Transferências da União (I)	R\$52.694.469.460
Valor mínimo a ser aplicado com ASPS (12% da receita)	R\$6.323.336.335
Gastos efetivamente realizados com ASPS	R\$4.703.147.832
Percentual apurado de aplicação em ASPS	8,93%

5.2.3 – Inclusão de RPNP, autorizados pelo Tribunal, no cômputo do percentual constitucional em ASPS

5.2.3.1 – Inclusão de RPNP, exercício de 2015

Em que pese a previsão consignada no art. 25 da Lei Complementar n. 141/12, de postergação, para o exercício subsequente, de diferença resultante de não atendimento de recursos mínimos em saúde em determinado exercício, o Colegiado do TCEMG admitiu, a partir da emissão do parecer prévio sobre as contas de governo de 2015, fossem excepcionalmente computados os Restos a Pagar Não Processados sem disponibilidade financeira para efeito de se justificar o índice de 12,29%.

Naquela assentada, definiu-se que, a partir do exercício de 2017, o Estado deveria aplicar em ações e serviços públicos de saúde o valor de R\$1.227.320.543,17, referente ao montante dos RPNP inscritos sem disponibilidade financeira então incluídos no exercício de 2015.

A partir do levantamento efetuado pela Unidade Técnica acerca do processamento dessas despesas, no período de janeiro de 2016 a dezembro de 2019, verifica-se que, do montante inscrito em RPNP ano-origem 2015 (R\$1.227.320.543,17), foi liquidado o valor de R\$936.567.671,41, cancelado o valor de R\$171.003.028,01, e o valor de R\$119.749.843,75 encontra-se pendente de liquidação.

Por sua vez, constatou-se o pagamento de R\$696.104.369,21 que representa 74,32% do valor inscrito, restando em aberto o valor de R\$360.213.145,96, de aplicação obrigatória até o encerramento do exercício de 2020, uma vez que já foram computados no cálculo do percentual mínimo em ASPS do exercício de 2015.

5.2.3.2 – Inclusão de RPNP, exercício de 2016



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

Oportuno registrar que o Tribunal, por ocasião da emissão do Parecer Prévio sobre as Contas Governamentais do exercício de 2016 novamente decidiu incluir os valores referentes aos RPNP sem disponibilidade financeira no cômputo das despesas com ASPs, desta feita, determinando que o Governo concluísse todo o ciclo da despesa (no montante de R\$5,302 bilhões) inscrita em restos a pagar processados e não processados no exercício de 2017, e, caso houvesse o cancelamento de parte dessas despesas, elas deveriam ser aplicadas no exercício de 2018.

Quanto aos RPNP ano-origem 2016 (R\$ 1.560.270.176,03), admitidos para efeito de apuração do índice, por ocasião da emissão do Parecer Prévio sobre as Contas Governamentais, tem-se que: foi liquidado, no período de janeiro de 2017 a dezembro de 2019, o valor de R\$1.335.732.234,17; cancelados o valor de R\$149.719.584,07; e o montante de R\$74.818.357,79 encontra-se pendente de liquidação.

Ressalta-se que, do montante dos RPNP liquidados, ano-origem 2016, apenas o valor de R\$437.616.090,17 foi quitado no período de 2017 a 2019, restando pendente de pagamento o valor de R\$898.116.144,00, fl. 315 do exame inicial.

Por sua vez, no que se refere à movimentação dos RPP ano-origem 2016, tem-se que restou pendente de pagamento, no encerramento do exercício de 2017, um saldo de R\$317.013.897,22, o que demonstra que o Estado não processou todos os estágios da despesa, descumprindo, portanto, a determinação exarada pelo Pleno do Tribunal, quando da emissão do Parecer Prévio relativo às Contas Governamentais de 2016, fl. 316 do exame inicial.

Destarte, como evidenciado na tabela Movimentação dos RPP Ano-Origem 2016, do montante inscrito no exercício de 2019 (R\$979.844.273,26) foi cancelado o valor de R\$551.689,13, quitado o valor de R\$ 153.881.071,12, restando, ainda, pendente de pagamento o valor de R\$825.389.792,45, que consoante exame técnico deverá ser aplicado em saúde até o término do exercício de 2020, vez que foi incluído no cálculo do percentual mínimo no exercício de 2016, fl. 317 do exame inicial.

5.2.3.3 – Inclusão de RPNP, exercício de 2017



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

No que se refere aos RPNP ano-origem 2017 (R\$2.067.167.660,37), admitidos para efeito de apuração do índice, por ocasião da emissão do Parecer Prévio sobre as Contas Governamentais de 2017, tem-se que foi liquidado, no período de janeiro de 2018 a dezembro de 2019, o valor de R\$1.465.778.128,35, cancelado o valor de R\$96.395.288,82, e o montante de R\$504.994.243,20 encontra-se pendente de liquidação.

Ressalta-se que do montante dos RPNP liquidados (R\$1.465.778.128,35), foi quitado apenas o valor de R\$642.861.955,05, no período de 2018 a 2019, restando pendente de pagamento o valor de R\$822.916.173,30.

5.2.3.4 – Inclusão de RPNP, exercício de 2018

Ressalta-se que, nos termos das notas taquigráficas da sessão plenária do dia 12/2/2020, em que foram apreciadas as contas governamentais relativas ao exercício de 2018, foi novamente autorizada a inclusão dos restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira em ações e serviços públicos de saúde – ASPS, no montante de R\$1,15 bilhões de reais, sem que houvesse, ao final do exercício, disponibilidade de caixa para suportá-los.

Desse modo, como minuciosamente demonstrado, o Estado não vem se desincumbindo de sua obrigação em quitar os débitos pretéritos com as ações e serviços públicos de saúde, haja vista a existência de despesas criadas desde o exercício de 2011, que foram parcialmente canceladas no exercício de 2019, não havendo como usar a atual crise humanitária e financeira pela qual passa o Estado em decorrência da pandemia para diminuir sua responsabilidade no enfrentamento dessas questões. Sendo assim, diante da relevância dos valores envolvidos, das normas e jurisprudência relacionadas à contabilização dos RPNP, da necessidade de não dar guarida ao aumento do passivo financeiro e do desequilíbrio das contas públicas, e do percentual de 8,93% apurado, entende este Órgão Ministerial pela irregularidade do cômputo dos RPNP sem disponibilidade financeira para a apuração do mínimo constitucional em ASPS.

5.2.3.5. Quanto aos cancelamentos de Restos a Pagar



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

De acordo com os §§1º e 2º do artigo 24 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 do exercício seguinte ao do cancelamento, mediante dotação específica para essa finalidade.

De modo diverso ao consignado na LC nº 141/2012 e em deliberações desta Corte de Contas, o Estado não tem aplicado as disponibilidades resultantes dos cancelamentos de restos a pagar processados e não processados.

Com base em levantamento efetuado pela Unidade Técnica foi possível identificar os valores de RPP e RPNP cancelados e o exercício de ocorrência: R\$ 288,247 milhões - 2014, R\$ 73,906 milhões – 2015, R\$ 248,933 milhões – 2016, R\$ 229,836 milhões – 2017, R\$ 489,539 milhões – 2018, para os quais, até o encerramento do exercício de 2019, não ocorreram as aplicações das disponibilidades de caixa resultantes dos referidos cancelamentos, conforme o estabelecido na LC n. 141/12.

Quanto ao exercício de 2019, foram identificados cancelamentos de Restos a Pagar, inscritos nos anos de origem de 2011 a 2018, que somados totalizaram R\$161.812.417,95, cujas disponibilidades de caixa, resultantes dos cancelamentos, deverão ser aplicadas em ações e serviços públicos de Saúde até o término do exercício de 2020, sem prejuízo do percentual mínimo de 12% definido na CR/88.

O Estado não se manifestou quanto aos reiterados descumprimentos das deliberações do Tribunal para aplicação das disponibilidades resultantes dos cancelamentos das despesas com ações e serviços públicos de saúde.

Destarte, entende este *Parquet* que deva ser expedida, mais uma vez, determinação ao Governo para que, até o final do exercício de 2020, sejam aplicadas em ASPS as disponibilidades financeiras oriundas dos cancelamentos de Restos a Pagar ocorridos nos exercícios de 2011, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019, conforme disposto nos §§1º e 2º do art. 24 da LC n. 141/2012.



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

Ressalva-se o valor de R\$20,220 mil, relativo aos RPNP, ano-origem 2010, cancelado no exercício de 2018, os quais não foram considerados pelo Tribunal no cálculo das despesas em ASPS.

5.3 Amparo e Fomento à Pesquisa

De acordo com o art. 212 da CE/89, cabe ao Estado manter entidade de amparo e fomento à pesquisa, devendo dotá-la dos recursos necessários à sua efetiva operacionalização, correspondente a, no mínimo, um por cento da receita orçamentária corrente ordinária do Estado, a ser repassada em parcelas mensais, equivalentes a um doze avos, no respectivo exercício.

Em cumprimento a este comando, foi criada, por meio da Lei n. 11.552, de 03 de agosto de 1994, a Fundação de Amparo e Fomento à Pesquisa – Fapemig, dotada de autonomia administrativa e financeira, cuja finalidade é promover atividades de fomento, apoio e incentivo à pesquisa científica e tecnológica no Estado (art. 2º).

Destaca-se que a LOA (art. 59) fixou em 1% da Receita Corrente Ordinária – RCO (R\$296,004 milhões) o valor total a ser repassado à Fapemig, após a desvinculação de 30% de impostos, taxas e multas (Emenda Complementar n. 93/2016). Constatado o repasse de R\$313.454.291,08, restou cumprindo, portanto, o percentual de 1% da RCO.

De acordo com o disposto no art. 59 da Lei 23.086/2018 (LDO), deverão ser destinados ao financiamento de projetos desenvolvidos por instituições estaduais, no mínimo, 40% dos recursos destinados à Fapemig. Entretanto, do montante de recursos recebidos no exercício (R\$313.454.291,08), a Entidade aplicou R\$155,328 milhões (49,55%) em financiamentos de programas, desse montante, R\$144,537 milhões foram aplicados em seus próprios programas e R\$10,791 milhões (6,95%) a programas desenvolvidos por outras instituições estaduais, descumprindo, assim, o disposto no art. 59 da Lei n. 23.086/2018.



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

Lado outro, quando examinado o processamento das despesas relativas aos recursos repassados à Fapemig, tem-se que a execução da despesa vem sofrendo redução ao longo do período de 2015 a 2019, como se verá a seguir:

No ano de 2015, praticamente 100% do valor repassado a essa instituição foi empenhado e 86% pago. Já em 2017, a despesa empenhada representava 96% do repasse efetuado pelo Tesouro Estadual e a paga, apenas 44%. E por fim, em 2019, a despesa empenhada alcançou somente 50% do valor repassado à Fundação e a paga, 21%.

Vale destacar que, em comparação com o ano de 2017, o repasse do recurso em 2019 aumentou cerca de 9%. Assim, mesmo com um aumento dos valores repassados à Fapemig, nota-se uma queda considerável na aplicação de tais recursos, sendo que a despesa empenhada em 2019 diminuiu 44% em relação à de 2017 e 48%, quando comparada à despesa paga.

Destarte, este *Parquet*, ratifica o posicionamento da Unidade Técnica, segundo o qual, “para que a prestação de serviço pela Fapemig à sociedade seja desempenhada com eficiência, é preciso que, mais do que apenas garantir o repasse dos recursos para a Fundação, o Estado seja responsável por garantir que esses recursos contribuam para a efetiva operacionalização da entidade. Dessa forma, ela será capaz de cumprir com o seu papel perante a sociedade de fomento à pesquisa e inovação científica e tecnológica, prestando um serviço adequado e alcançando a sua missão e visão, conforme previsto em seu sítio”, fl. 330 do exame inicial.

Diante do exposto, ratifica este Ministério Público de Contas o apontamento apresentado pela Unidade Técnica, de que não basta a salvaguarda do recurso para a Entidade, fazendo-se necessário que esses recursos sejam efetivamente utilizados no fomento à pesquisa e inovação científica e tecnológica, prestando um serviço adequado e alcançando os seus propósitos institucionais, bem como atinente ao descumprimento do art. 59 da Lei 23.086/2018, por deixar de destinar 40% dos recursos repassados à Fapemig ao financiamento de projetos de pesquisa desenvolvidos por instituições estaduais.

6. Despesas com Publicidade



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

Segundo o exame inicial, os gastos realizados com publicidade pelo Governo mineiro no exercício foram publicados, trimestralmente, no Diário Oficial do Estado, em cumprimento ao disposto no parágrafo único do art. 17 da CE/89.

Lado outro, não foi possível aferir o limite de gastos com as despesas com publicidade, cumprindo destacar o que dispõe o §2º do art. 158 da CE/89:

Art. 158
§ 2º – **Tomando-se como referência as respectivas dotações orçamentárias, o percentual executado e pago das despesas com publicidade não será superior, em cada trimestre, ao percentual executado e pago das despesas decorrentes das propostas prioritizadas nas audiências públicas regionais**, ressalvados os casos de despesas imprevisíveis e urgentes, decorrentes de calamidade pública. (g.n.)

Dito isto, como abordado no item específico, o Estado continua, como nos exercícios anteriores, deixando de fixar o percentual de 1% da receita orçamentária corrente ordinária para o atendimento das propostas prioritizadas nas audiências públicas regionais, exigência consignada no § 5º do art. 155 da CE/89, inviabilizando, deste modo, aferir se as despesas com publicidade excederam, em cada trimestre, o percentual executado e pago das despesas prioritizadas nas audiências públicas regionais, com as ressalvas previstas no citado §2º do art. 158.

No que se refere à execução das despesas com publicidade, foi constatada queda expressiva (40,49%) em sua execução, se comparada ao exercício de 2016, aumento das despesas realizadas no Orçamento Fiscal no percentual de 28,82%, e queda no Orçamento de Investimento no percentual de 51,29%, caso essa comparação se faça com o exercício anterior. No total, houve diminuição das despesas de -2,44%.

Os restos a pagar processados e não processados com publicidade alcançaram o montante de R\$35,681 milhões, sendo inscritos no exercício restos a pagar no valor de R\$30,514 milhões. Do total empenhado no Orçamento Fiscal (R\$70,079 milhões), 43% foi inscrito em restos a pagar, dos quais R\$17,856 milhões são de responsabilidade da Secretaria Geral e R\$9,146 milhões do Fundo Estadual de Saúde.



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

Instado a manifestar-se acerca do elevado percentual de restos a pagar, o Estado, por meio da Secretaria de Estado da Fazenda, apresentou os esclarecimentos prestados pelo Superintendente de Planejamento e Finanças da Secretaria de Estado da Saúde e pela Secretaria-Geral, que, examinados, foram considerados pertinentes.

Entretanto, a CFAMG salientou que “(...) o recurso da inscrição em Restos a Pagar, ao final do ano, de obrigações assumidas e não pagas no decorrer do exercício e também de obrigações de exercícios anteriores (saldos desde 1998), acarreta engessamento nos Orçamentos Fiscal e de Investimento de Minas Gerais, demandando que o Governo desenvolva e execute um planejamento mais eficaz”, e por esta razão, converteu o apontamento em recomendação.

Deste modo, este *Parquet* ratifica o posicionamento técnico e opina por recomendar ao Estado que atente, em exercícios futuros, ao montante de restos a pagar inscritos pelo FES e pela Secretaria-Geral, bem como proceda à fixação do percentual de 1% da receita orçamentária corrente ordinária do Estado ao atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais, exigência consignada no § 5º do art. 155 da CE/89, de modo a possibilitar o cumprimento do limite de gastos com as despesas com publicidade, consoante o disposto no §2º do art. 158 da CE/89.

7. Mineração

7.1. Recursos da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais - CFEM

A compensação financeira pela exploração de recursos minerais - CFEM encontra substrato no §1º do art. 20 da CR/88, que assegurou aos municípios, estados e União uma contrapartida pela exploração dos recursos minerais em seus respectivos territórios.

Nesse sentido, foi proferido o voto do Ministro Edson Fachin, ao analisar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.846, ajuizada pelo Governador do Estado do Espírito Santo em face do art. 9º da Lei Federal n. 7.990/1989, firmando o entendimento



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

de que os *royalties* são receitas originárias da União, tendo em vista a propriedade federal dos recursos minerais, e obrigatoriamente transferidas aos Estados e Municípios. Reafirmou, ainda, o entendimento exarado na ADI 4.606, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, segundo o qual a legislação prevista para a transferência das receitas dos *royalties* aos entes subnacionais possui natureza federal e ordinária.

Cumprе salientar que CFEM foi instituída pela Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989, mas os percentuais da distribuição da compensação financeira foram definidos pela Lei n. 8.001, de 13 de março de 1990, regulamentada pelo Decreto n. 01, de 11/1/1991.

Nessa ordem de ideias, a Lei n. 7.990/1989 regulamentou o art. 21, XIX, da CF, que instituiu para os Estados, Distrito Federal e Municípios, o direito à 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 continentais, mar territorial ou zona econômica exclusiva.

Essa norma sofreu diversas alterações, cabendo aqui destacar aquelas relativas à aplicação e às vedações ao uso dos recursos ora tratados:

Art. 8º O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal. [\(Redação dada pela Lei nº 8.001, de 13.3.1990\)](#)

§ 1º As vedações constantes do caput não se aplicam: [\(Redação dada pela Lei nº 12.858, de 2013\)](#)

I - ao pagamento de dívidas para com a União e suas entidades; [\(Incluído pela Lei nº 12.858, de 2013\)](#)

II - ao custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública. [\(Incluído pela Lei nº 12.858, de 2013\)](#)

§ 2º Os recursos originários das compensações financeiras a que se refere este artigo poderão ser utilizados também para capitalização de fundos de previdência. [\(Parágrafo incluído pela Lei nº 10.195, de 14.2.2001\)](#)



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

Posteriormente, a Lei n. 13.540/2017 alterou o art. 2º da Lei 8.001/1990, que definira os percentuais da distribuição da compensação financeira, introduzindo destinação **preferencial** (art. 2º, §6º) de pelo menos 20% dos recursos percebidos pelo Distrito Federal, Estados e Municípios onde ocorrer a produção, nos seguintes termos:

Art. 2º As alíquotas da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) serão aquelas constantes do Anexo desta Lei, observado o limite de 4% (quatro por cento), e incidirão:

(...)

§ 2º A distribuição da compensação financeira referida no **caput** deste artigo será feita de acordo com os seguintes percentuais e critérios:

(...)

V - 15% (quinze por cento) para o Distrito Federal e os Estados onde ocorrer a produção

VI - 60% (sessenta por cento) para o Distrito Federal e os Municípios onde ocorrer a produção;

(...)

§ 6º Das parcelas de que tratam os incisos V e VI do § 2º deste artigo, serão destinados, **preferencialmente**, pelo menos 20% (vinte por cento) de cada uma dessas parcelas para atividades relativas à diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral sustentável e ao desenvolvimento científico e tecnológico.

Inferese, pois, que, além de garantir recursos para implementar a diversificação da economia e a garantia de permanência de desenvolvimento socioeconômico dos municípios mineradores, os recursos poderão ser aplicados no: (i) pagamento de dívidas para com a União e suas entidades; (ii) custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública; (iii) capitalização de fundos de previdência, contanto que observe a aplicação, preferencialmente, de pelo menos 20% (vinte por cento) de cada uma dessas parcelas para atividades relativas à diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral sustentável e ao desenvolvimento científico e tecnológico (§6º, art. 2º da Lei 8.001/1990, com as alterações introduzidas pela Lei 13.540/2017).



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

Tem-se, portanto, que embora criada como contraprestação pela utilização econômica dos recursos minerais, a norma de regência não vinculou a aplicação dos recursos. Isto porque as jazidas minerais são, por natureza, finitas, sendo imprescindível que os Municípios e Estados procurem diversificar sua base econômica para permitir a continuação do desenvolvimento econômico após o esgotamento das jazidas. Lado outro, a exploração mineral, além de causar danos ao meio ambiente e impedir o uso da área para outros fins como a agricultura, costuma vir acompanhada de fluxos migratórios que sobrecarregam a infraestrutura física e social das regiões afetadas, o que leva à necessidade de utilização dos mencionados recursos para custear esses investimentos.

A Constituição Mineira dispõe, em seus arts. 252 e 253, que os recursos oriundos da participação na exploração de recursos minerais serão **prioritariamente** aplicados de forma a garantir assistência aos municípios que se desenvolvem em torno de atividade mineradora, tendo em vista a diversificação de sua economia e a garantia de permanência de seu desenvolvimento socioeconômico, sem, contudo, definir um percentual mínimo de aplicação.

Além disso, dispõe, também, que esses recursos deverão ser destinados para garantir o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (§3º do art. 214).

Segundo consta do Relatório Técnico, até a presente data não foi criado o Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores (§3º do art. 253 da CE), a ser constituído com recursos do Estado e dos Municípios interessados com o intuito de, prioritariamente, estimular a diversificação de sua economia e a garantia de permanência de seu desenvolvimento socioeconômico.

O Estado arrecadou com a CFEM, no exercício de 2019, o montante de R\$307,097 milhões, ante à previsão de R\$252,677 milhões, o que resultou em excesso de arrecadação de R\$54,419 milhões (21,54%).

Em relação à despesa, foram executados R\$152,616 milhões, que representaram 49,70% da receita arrecadada e 64,58% do crédito autorizado para o exercício (R\$236,313



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

milhões). Do valor executado (R\$152,616 milhões), foram pagos apenas R\$30,667 milhões, que representam 20,09% da despesa realizada.

Assim, além da baixa aderência entre os valores fixados (orçado) e realizados, constatou-se que não foram priorizados, na Fonte 32, recursos direcionados aos municípios mineradores, de modo a contribuir com sua diversificação econômica.

O Estado foi instado a manifestar-se quanto à ausência de constituição do Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, de que trata o art. 253, § 1º, da Constituição Mineira, e quanto à baixa aderência entre os montantes fixados e realizados com a efetivação das despesas com recursos da CFEM.

Em sede de defesa, a Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento – Seplag apresentou considerações superficiais sobre constituições de fundo especial, informou que se encontra em elaboração o Plano Estadual de Mineração, cujo objetivo será contribuir para a ressignificação da atividade minerária no Estado e apresentar estratégias, citando, ainda, a Ação Minas Livre para Crescer, projeto criado com foco na desburocratização da atividade estatal, com intuito de simplificar procedimentos e otimizar a legislação, buscando atrair investidores, e, por consequência, propiciar crescimento, diversificação econômica e a geração de emprego e renda.

Por sua vez, a Advocacia-Geral do Estado aduziu, em síntese, que a norma constitucional em referência possui eficácia jurídica limitada, assim como, ser a constituição do fundo uma decisão que depende de vontade política.

Em sede de reexame, a Unidade Técnica manteve o questionamento inicial, acrescentando que,

(...) não se pretende indicar a criação do fundo como única solução para as dificuldades enfrentadas pelos municípios mineradores quando ocorrer a exaustão das suas minas. Trata-se de medida que complementarará outras já adotadas, como a elaboração do Plano Estadual de Mineração e a execução de ações como o “Minas Livre para Crescer”, que, sem dúvida, exercem importante papel e demonstram a preocupação da Administração com o desenvolvimento econômico do Estado. Ainda assim, não se pode ignorar norma inserida na Constituição Estadual, no sentido de criar Fundo de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, formado por recursos oriundos do Estado e dos municípios interessados. Na norma, não foi dada a opção de constituir o fundo, não se observa a presença de discricionariedade que permita ao administrador analisar a viabilidade de sua implantação ou não.

Em consulta ao Sigplan, observa-se que a Ação 1019 – Minas Livre para Crescer, com crédito inicial de R\$ 400 mil, teve realização de apenas R\$ 4 mil até junho de 2020, ou 1,07%, considerando apenas a Fonte 32 – Exploração de Recursos Minerais. Se considerarmos todas as fontes que financiaram a Ação, tem-se que, de um crédito autorizado de R\$ 616 mil, foram realizados R\$ 214 mil, ou 34,67%. Apesar de existirem argumentos para a baixa realização, nota-se que isso apenas reforça a característica complementar entre esse tipo de atuação e outros que visem a promoção da diversificação econômica do Estado e o desenvolvimento socioeconômico dos municípios mineradores.

Uma das receitas a compor o fundo é a Cfem, visto que o próprio artigo 252 da Constituição Estadual determina que 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 artigo 253, no qual se encontra a determinação de criação do fundo.

(...)

Ressalta-se que os recursos da compensação destinam-se a promover a diversificação econômica, garantir a permanência do desenvolvimento socioeconômico e conservar o meio ambiente para as gerações futuras e, por isso, a parte não aplicada em cada exercício pode perfeitamente compor o fundo. Isso é reforçado pelo fato de que, por se tratar de receita vinculada, a parte não aplicada deve ser controlada separadamente de outros recursos, para aplicação aos fins a que se destina, ainda que em período posterior à sua arrecadação. Assim, resta demonstrado que as justificativas apresentadas não foram acatadas, razão pela qual esta equipe técnica mantém o apontamento quanto à irregularidade.

Quanto à baixa aderência entre os montantes fixado e realizado com a efetivação das despesas com recursos da CFEM, foi alegado pela Seplag a ocorrência de uma série de fatores para a baixa execução da Ação 1078 – Plano Estadual de Mineração e Transformação Mineral, dentre as quais: adequação da estrutura da Sede e da equipe responsável pela política a partir da entrada da nova gestão de Governo e o cancelamento de workshop e outras atividades de divulgação do Diagnóstico do Setor Mineral de Minas Gerais.

Em relação à Ação 1036 – Administração de Concessões de Serviços e Infraestrutura de Transporte, informou que utilizou recursos das fontes 10 e 73,



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

acrescentando que, quanto à Ação 4184 – Construção e Adequação de Rodovias, foi contemplada pelas diretrizes do Governo anterior, as quais foram revistas, sendo os recursos da Cfem alocados na recuperação e manutenção da malha viária, por meio da Ação 4186.

Foram acatadas pela Unidade Técnica as justificativas apresentadas para a execução da Ação 1078 e da Ação 1036, entretanto, quanto a esta última, sugeriu recomendar ao Executivo que atente quanto à correta identificação dos gastos por território, tendo em vista que, na região onde se encontra o município em questão, não houve qualquer execução física.

Não acatou, todavia, a justificativa para a Ação 4183, tendo em vista que:

Sobre a revisão da carteira de prioridades das ações de responsabilidade do Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem – DEER, não parece ter havido a priorização da Ação 4186 em detrimento da Ação 4184, uma vez que existiam recursos suficientes da Fonte 32 para a realização de ambas. Foi realizado 100% do orçamento na Ação 4186 e 1,02% da Ação 4184. No total da despesa orçada da Cfem, deixaram de ser utilizados R\$ 83,697 milhões, valor suficiente para a concretização da Ação 4184. Não sendo prioridade do novo Governo utilizar os recursos no âmbito do DEER, deveria ter sido feito remanejamento do crédito para outro órgão, alterando também o programa ou a ação, a fim de ajustar a alocação dos recursos às suas diretrizes. Assim, não foram acatadas as justificativas apresentadas em relação à Ação 4184.

Em que pese a situação fiscal do Estado ser argumento para a não execução de todas as ações, não se pode esquecer que os recursos da Cfem são vinculados e devem ser aplicados na promoção da diversificação econômica, garantia da permanência do desenvolvimento socioeconômico e conservação do meio ambiente.

Dessa forma, ratifica-se o posicionamento técnico e entende-se que devam ser reiteradas 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;



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

c) gerenciar os recursos do CFEM em Conta Única, por fonte de ingressos e aplicações, pois, mesmo tendo sido criada conta específica no Banco do Brasil (conta 757400-2) para recebimento dos valores provenientes da CFEM, tais recursos são transferidos para a Conta Única tão logo são recebidos, perdendo sua rastreabilidade, mormente diante da destinação vinculada de tais recursos para a promoção da diversificação econômica, garantia da permanência do desenvolvimento socioeconômico e conservação do meio ambiente, de forma a permitir a continuação do desenvolvimento econômico após o esgotamento das jazidas.

7.2. Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização da Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários - TFRM

A TFRM foi instituída pela Lei Estadual n. 19.976, de 27 de dezembro de 2011, e regulamentada pelo Decreto Estadual n. 45.936, de 23 de março de 2012.

O art. 20 do Decreto n. 45.936/2012 destinou os recursos arrecadados com a TFRM à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Semad, ao Instituto Estadual de Florestas – IEF, à Fundação Estadual do Meio Ambiente – Feam e ao Instituto Mineiro de Gestão das Águas – Igam, para que se desincumbam das atividades de registro, controle e fiscalização.

Contudo, a Lei Orçamentária Anual consignou apenas 54,80% (R\$188,858 milhões) da receita prevista inicialmente para o exercício de 2019 (R\$344,623 milhões) para os órgãos responsáveis (art. 20 do Decreto 45.936/2012).

Some-se a isto o fato de que foram arrecadados R\$319,732 milhões com a TFRM, dos quais R\$96,000 milhões foram destinados ao programa 701 - Apoio à Administração Pública, para pagamento de pessoal ativo e encargos pessoais da SEF, que não está inserto dentre aqueles responsáveis pela fiscalização da atividade minerária, e representou 52,84% de todas as despesas executadas em 2019.

A Unidade Técnica ressaltou que, mesmo considerando a desvinculação de 30% da receita de impostos, taxas, multas e demais valores auferidos pelo Estado, art. 76-A do



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

ADCT da CR/1988, que, no presente caso, seria de R\$95,920 milhões, o valor destinado à SEF ultrapassou em R\$80,371 mil o limite permitido, além do que, deixaram de ser repassados R\$138,064 milhões aos órgãos responsáveis pelas atividades de registro, controle e fiscalização.

O Estado foi citado para manifestar-se quanto ao distanciamento entre a previsão de arrecadação e a fixação das despesas suportadas pela TFRM, bem como sobre a destinação parcial da TFRM para os órgãos fiscalizadores da atividade minerária.

As justificativas apresentadas para o lapso temporal para implementação da mudança inserida no art. 19 da Lei n. 19.976/2017 que garantiu a destinação dos recursos da TFRM para a Semad, IDF, Feam e Igam, assim como para a baixa execução dos créditos autorizados nos órgãos fiscalizadores da atividade minerária foram acatadas em sede de reexame.

Contudo, não foi apresentada justificativa para a destinação do valor de R\$ 138,064 milhões dos recursos arrecadados com a TFRM, como apontado no exame inicial, fl. 356, cumprindo transcrever:

Ainda assim, cumpre mencionar que deveria ser destinada a integralidade do valor que não é atingido pela desvinculação nos órgãos fiscalizadores, R\$ 223,812 milhões, o que não vem ocorrendo, tendo sido destinados apenas R\$ 85,669 milhões, após dedução do valor destinado à SEF, faltando ainda serem destinados R\$ 138,064 milhões, razão por que solicitam-se esclarecimentos sobre a destinação dada a esse montante.

Destarte, este *Parquet* ratifica o entendimento consignado nos relatórios técnicos encartados nos autos, opinando pela ilegalidade do repasse dos recursos destinados ao exercício do poder de polícia do Estado sobre as atividades, em relação aos recursos minerais listados no artigo 1º da Lei 19.976/2011, haja vista as tragédias ocorridas no Estado nos últimos anos, e considera ainda necessária a determinação de acompanhamento e monitoramento da aplicação dos recursos destinados ao exercício do poder de polícia do Estado sobre as atividades minerárias listadas no artigo 1º da citada Lei, poder esse que engloba, mas não se limita, a: aplicação das normas de preservação, conservação, controle e desenvolvimento sustentável dos recursos naturais; identificação dos recursos naturais do



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

Estado, mediante o mapeamento por imagens espaciais da área de abrangência das atividades minerárias; realização de atividades de controle e fiscalização referentes ao uso dos recursos naturais do Estado; e registro, controle e fiscalização de autorizações, licenciamentos, permissões e concessões para pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerários.

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, à vista das circunstâncias concretas examinadas; do que determina o art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, com a redação que lhe foi conferida pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018); e considerando que muitas das irregularidades apuradas se devem a fatos pretéritos ao exercício em exame, que vêm se arrastando por vários anos consecutivos, **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 aprovação, com ressalvas, das contas do Governo do Estado de Minas Gerais, relativas ao exercício financeiro de 2019**, com as determinações e recomendações endereçadas ao responsável consignadas neste Parecer e nos relatórios técnicos encartados nos autos, sobretudo em razão dos seguintes vícios:

a) descumprimento do índice mínimo constitucional de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, alcançando o percentual de 19,80%, em contrariedade do art. 212 da CR/88;

b) descumprimento do índice mínimo constitucional de aplicação de recursos com as ações e serviços públicos de saúde, alcançando o percentual de 8,93%, em contrariedade ao disposto no inciso II do art. 77 do ADCT da Constituição Federal c/c o art. 6º da Lei Complementar 141/2012;

c) o Poder Executivo ultrapassou o limite máximo de gastos com pessoal em 9,42%, aplicando 58,42% da Receita Corrente Líquida – RCL, em descumprimento à alínea “c” do inciso II do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF;



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

d) o Poder Executivo extrapolou o limite de alerta da Dívida Consolidada Líquida - DCL, chegando ao patamar de 191,5%, sem que fosse contabilizado, para essa apuração, o montante dos depósitos judiciais (uma vez considerados esses valores, a DCL ultrapassa o limite máximo);

e) crescimento significativo do estoque de Restos a Pagar Processados - RPP e Restos a Pagar Não Processados - RPNP, perfazendo, ao final de 2019, aproximadamente, R\$40 bilhões;

f) previsão de desonerações do limite de créditos adicionais, na Lei Orçamentária Anual - LOA, sem que haja norma jurídica que ampare esse procedimento (vedação imposta pelo art. 167, inciso VI, da CR/88);

g) ausência de acompanhamento específico das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, o que pode inviabilizar o planejamento, no médio prazo, do atingimento dos resultados pactuados pelo Brasil com a Organização das Nações Unidas;

h) ausência de fixação de percentual mínimo de recursos a serem destinados às propostas apresentadas nas audiências públicas regionais, em desacordo com o §5º do art. 155 da Constituição Mineira;

i) ausência de utilização dos recursos repassados à Fundação de Amparo e Fomento à Pesquisa – Fapemig, a título de amparo e fomento à pesquisa, a despeito do repasse formal dos recursos à Entidade;

j) a execução orçamentária das emendas impositivas ficou aquém do previsto constitucionalmente, o que contraria o art. 140 do ADCT da CE/89, assim como foi constatada a inobservância de execução equitativa das emendas individuais consignadas, contrariando o disposto no §6º do art. 160 da CE/89;

k) ausência da criação do Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores e riscos inerentes à dependência econômica da mineração, descumprindo o art. 253, §1º, da Constituição do Estado de Minas Gerais.

É o parecer.

Belo Horizonte, 11 de setembro de 2020.



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

Elke Andrade Soares de Moura
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas
(Documento assinado digitalmente)