

**Processo:** 1088786

**Natureza:** BALANÇO GERAL DO ESTADO

**Exercício:** 2019

**Responsável:** Romeu Zema Neto, Governador do Estado de Minas Gerais

**Procuradores:** Sérgio Pessoa de Paula Castro, OAB/MG 62.597; Mário Eduardo Guimarães Nepomuceno Júnior, OAB/MG 102.604; Alessandro Henrique Soares Castelo Branco, OAB/MG 76.715; Arthur Pereira de Mattos Paixão Filho, OAB/MG 50.684; Cássio Roberto dos Santos Andrade, OAB/MG 56.602; Daniel Cabaleiro Saldanha, OAB/MG 119.435; Jason Soares de Albergaria Neto, OAB/MG 46.631; José Sad Júnior, OAB/MG 65.791; Lyssandro Norton Siqueira, OAB/MG 68.720; Milena Franchini Branquinho, OAB/MG 80.714; Paulo de Tarso Jacques de Carvalho, OAB/MG 56.401; Renata Couto Silva de Faria, OAB/MG 83.743; Valmir Peixoto Costa, OAB/MG 91.693

**MPTC:** Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

**RELATOR:** CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO

**REVISOR:** CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

**TRIBUNAL PLENO – 26/5/2021**

BALANÇO GERAL DO ESTADO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2019. Análise Econômica. Planejamento Governamental e Orçamento. Execução da Lei Orçamentária Anual – LOA. Gestão Fiscal. Recursos Vinculados por Determinação Constitucional ou Legal: Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS). Despesas com Publicidade. Mineração. Função Educação/Eixo de Educação e Cultura. Função Saúde/Eixo Saúde e Proteção Social. Função Segurança Pública/Eixo Segurança Pública. Demonstrações Contábeis. Avaliação do Cumprimento das Recomendações de Exercícios Anteriores. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS, COM RESSALVA. RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES.

**PARECER PRÉVIO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por maioria, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação com ressalva das Contas de Governo, atinentes ao exercício financeiro de 2019, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador Romeu Zema Neto, com fundamento no inciso II do art. 45 da Lei Complementar n. 102/08, com as recomendações e determinações constantes do inteiro teor deste Parecer, e a seguir pormenorizadas, especialmente aquela atinente ao não cumprimento dos índices constitucionais de Ações e Serviços Públicos de Saúde e de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino, cujas diferenças de percentual permanece o Estado com a obrigação de aplicar em exercício seguinte:

**Das determinações ao Governo:**

1. Fixar percentual mínimo de recursos a serem destinados às propostas apresentadas nas audiências públicas regionais, consoante determina o art. 155, § 5º, da Constituição Mineira;
2. Criar Identificadores de Procedência e Uso – IPU's exclusivos para emendas impositivas, segregando-os em emendas individuais, de blocos e de bancadas, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da publicação deste parecer;
3. Instituir centro de custos efetivo, nos termos do art. 50, § 3º, da LRF;
4. Abster-se de excluir da base de cálculo de repasse ao Fundeb os valores arrecadados decorrentes da alíquota adicional do ICMS, prevista no art. 82, § 1º, do ADCT;
5. Encaminhar, no prazo de 120 (cento e vinte) dias a partir da publicação deste parecer, **Plano de Ação** para aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) as disponibilidades financeiras oriundas dos cancelamentos de Restos a Pagar ocorridos nos exercícios de **2019 e 2020**, conforme disposto nos §§1º e 2º do art. 24 da LC n. 141/2012 e nos §§ 5º e 6º do art. 5º da Instrução Normativa n. 13/2008 (e respectivas alterações), devendo as medidas e ações concretas apresentadas no Plano de Ação ser objeto de monitoramento por parte deste Tribunal.

**Das recomendações ao Governo:**

1. Padronizar o demonstrativo das despesas com publicidade, fazendo constar a indicação do objeto da publicidade, a empresa publicitária, o período de veiculação, bem como as informações relacionadas às fases da despesa (empenho, liquidação e pagamento, como também sobre a movimentação dos restos a pagar, se houver);
2. Acompanhar as renúncias de receitas, que têm crescido em ritmo mais forte do que as receitas correntes;
3. Acompanhar o crescimento das renúncias de receita do IPVA, que, de forma específica, vem aumentando significativamente ao longo dos anos;
4. Abster-se de incluir restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira no cálculo das despesas de ASPS e MDE;
5. Ter cautela na inclusão dos restos a pagar processados sem disponibilidade financeira em ASPS e MDE, tendo em vista o que dispõem os arts. 4º § 1º, da IN 19/08 e 5º, § 4º, da IN 13/08;
6. Classificar despesas relativas a mão de obra, constantes dos contratos de terceirização empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo Plano de Cargos e Salários do Quadro de Pessoal, no elemento de despesa 34, GND-3;
7. Separar, em ações distintas, dentro da classificação por programas, os repasses obrigatórios (constitucionais e legais) aos Municípios e os repasses extraordinários ou voluntários;
8. Assegurar a execução das despesas fixadas decorrentes das emendas propostas pela Comissão de Participação Popular;

9. Promover medidas que ampliem a transparência e o controle dos processos inerentes às emendas impositivas, de modo a resguardar a consolidação dos dados e evitar possíveis perdas de informações;
10. Utilizar o termo e o instituto do “remanejamento” apenas para fazer referência à espécie de realocação orçamentária prevista no art. 167, VI, da Constituição Federal, não o confundindo com a fonte de recursos para créditos adicionais “anulação parcial de dotações”;
11. Evitar esforços no sentido de buscar o aumento de gastos com investimentos, sobretudo aqueles relacionados à preservação e ao aprimoramento de infraestrutura, a fim de tornar o Estado mais competitivo na atração e manutenção de empresas, indústrias e serviços;
12. Realizar a aplicação efetiva dos recursos financeiros repassados para a Fapemig em despesas com pesquisa;
13. Atentar para o histórico de redução dos aportes nas ações de Acompanhamento Intensivo, assim como para a baixa aderência da execução orçamentária ao planejamento;
14. Evitar esforços para adotar medidas necessárias visando a diminuir a concentração de gastos com as Atividades-Meio e com as Operações Especiais, de forma a combater o déficit orçamentário e a liberar orçamento para ações finalísticas;
15. Registrar, no âmbito da execução dos programas, apenas o que efetivamente corresponde ao extrato Multiterritorial;
16. Conferir transparência, nas próximas publicações do Anexo 8 do RREO, quanto ao montante e à utilização dos recursos do Fundeb repassados para o exercício subsequente, nos termos do art. 21, § 2º, da Lei 11.494/07 e do Manual dos Demonstrativos Fiscais – MDF, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN;
17. Repassar ao Fundeb a quantia de R\$ 626.087.545,82, referente ao período compreendido entre 2012 e 2019, como também, já no exercício de 2020, adotar procedimentos corretos, destinando ao Fundeb a parcela correspondente a essa alíquota adicional do ICMS, em cumprimento aos dispositivos legais;
18. Rever os Programas e Ações do Eixo 3, pois desvios muito acentuados demonstram que o Plano não atende à demanda da sociedade ou que os órgãos executores não estão considerando o plano para o implemento de suas ações;
19. Observar as recomendações estatuídas no relatório elaborado pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais referente à CPI da Barragem de Brumadinho constantes no item 2.6 do voto do Relator;
20. Observar o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) na rede estadual de Minas Gerais, em consonância com os preceitos normativos da Lei Nacional 11.738/2008, da Lei Estadual 21.710/15 e do artigo 201-A e respectivos parágrafos da Constituição Estadual;
21. Elaborar e enviar o projeto de lei referente à criação do Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, em cumprimento ao art. 253, § 1º, da Constituição Mineira;

22. Prever, no Anexo de Riscos Fiscais da LDO, o risco inerente à queda de arrecadação da Cfem, em decorrência das variações no preço do minério e na cotação do dólar, bem como as medidas de enfrentamento a essa possível contingência;
23. Atentar para o fato de que o pagamento, com recursos da Fonte 32 – Cfem, de juros da dívida com a União, embora autorizado por lei, não contribui para a diversificação da economia dos municípios mineradores, objetivo principal da Cfem;
24. Aprimorar o planejamento das despesas custeadas com a Fonte 32 – Cfem;
25. Aplicar os recursos da Cfem de acordo com a norma de regência, observando-se as vinculações legais;
26. Priorizar o direcionamento dos recursos decorrentes da Cfem aos municípios mineradores, bem como o investimento em sua diversificação econômica;
27. Abster-se de utilizar o Indicador de Procedência 1 – Recursos Recebidos para Livre Utilização para classificar os gastos realizados por meio da Fonte 32 – Cfem;
28. Criar mecanismos que permitam o registro na Conta Única, por fontes de ingressos e aplicações, já que, mesmo tendo sido criada conta bancária específica, os recursos da Cfem são transferidos para a Conta Única tão logo são recebidos, perdendo sua rastreabilidade e facilitando sua utilização para outras finalidades;
29. Atentar para a discrepância verificada entre a programação e a execução orçamentárias;
30. Incluir nota explicativa no demonstrativo da RCL para evidenciar as deduções nas Receitas de ICMS relativas à Cessão de Direitos Creditórios – Lei n. 19.266/10;
31. Abster-se de criar despesas obrigatórias de caráter continuado, com base em receitas extraordinárias;
32. Abster-se de desonerar, do limite percentual de suplementação orçamentária, determinadas despesas, tais como gastos com pessoal e emendas parlamentares;
33. Observar os conceitos de realocções orçamentárias estabelecidos na Consulta 862.749 e no art. 167, VI, da CR/88, especialmente quanto ao emprego do termo remanejamento e quanto às transposições de dotações orçamentárias, que devem ocorrer dentro do mesmo órgão;
34. Aprimorar o planejamento, de modo a evitar a previsão de elevado percentual de suplementação na LOA;
35. Atentar para o montante da dívida consolidada líquida, que, segundo os cálculos do Estado, ultrapassou o limite de alerta, mas que, se incluídos os saques de depósitos judiciais e extrajudiciais de processos de terceiros, teria ultrapassado o limite máximo de endividamento;
36. Incluir na linha Outras Dívidas, do Demonstrativo da DCL, os valores referentes aos saques dos depósitos judiciais e extrajudiciais de processos de terceiros;
37. Atentar para o crescimento substancial dos restos a pagar, principalmente em decorrência da ausência de pagamento da dívida consolidada e das suspensões liminares de execução de contragarantias determinadas pelo STF. Nesse último caso, recomenda-se, ainda, a inclusão dessa contingência (e de eventual estratégia de enfrentamento) no Anexo de Riscos Fiscais da LDO;
38. Realizar censo previdenciário dos Poderes e órgãos do Estado, de forma a levantar todos os dados necessários para a correta e precisa mensuração das provisões matemáticas;

39. Adequar a LC 64/02 às disposições da EC 103/19 conforme art. 1º da Portaria SEPRT/ME 1.348/19;
40. Estabelecer, por meio do IPSM, rotina de aperfeiçoamento da base de dados, em especial com a realização de censos periódicos;
41. Adequar o custeio da previdência dos servidores militares ao caráter contributivo e solidário do RPPS;
42. Envidar esforços financeiros e firmar parcerias com o TJMG, a Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC) dentre outros para implementação de APACs em cada comarca do Estado de Minas Gerais.
43. Elaborar com urgência projeto de lei para reformulação do regime próprio de previdência e assistência social dos militares do Estado, encaminhando-o ao Poder Legislativo no ano de 2021 para apreciação, eis que constitui medida fundamental para a garantia de sustentabilidade dos regimes de previdência, nos termos da recomendação feita pelo conselheiro José Alves Viana, quando da emissão de parecer prévio relativo às contas do exercício de 2018, tendo em vista que não há a suficiente contrapartida dos servidores da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais (PMMG) e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais (CBMMG) para o custeio dos proventos de inatividade;
44. Atentar, quando vier a realizar aportes para cobertura de déficit atuarial, para que seja observado, nos termos da Portaria MPS nº 746/11 do Ministério da Previdência Social, que os recursos utilizados para cobrir déficits atuariais do RPPS só poderão ser descontados das despesas com pessoal se observadas as seguintes condicionantes: (a) caracterize-se 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; (b) sejam os recursos decorrentes do aporte 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 10/12/08; (c) haja controle em separado dos demais recursos de forma a evidenciar a vinculação para qual foram instituídos; e (d) permaneçam os recursos devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes, no mínimo, por 5 (cinco) anos;
45. Promover projeto reestruturante, realizado com a formação de comitê misto e interdisciplinar, composto por membros deste Tribunal de Contas, da Controladoria-Geral do Estado e do Poder Executivo, que permita o melhor controle sobre a) o endividamento público, b) o crescimento da inscrição de Restos a Pagar e c) a redução nas renúncias de receitas, para que seja possível melhorar o aspecto financeiro e de eficiência da gestão governamental;
46. Monitorar as metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) na execução das ações governamentais inseridas na agenda universal “Transformando Nosso Mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, conforme previsão no PPAG 2016-2019;

47. Implementar um Centro de Governo (CG)<sup>1</sup> com participação de Unidades/gestores estratégicos da estrutura governamental, para que sejam tomadas decisões sistêmicas e integrar planejamento e políticas públicas efetivas, e que nesse centro de governo haja também monitoramento;
48. Concentrar esforços para solucionar os prejuízos causados pelas desonerações do ICMS inauguradas pela Lei Kandir.

**Das determinações ao TCE:**

1. Realizar auditoria na Fapemig, para verificação da não aplicação, de forma reiterada, do total de valores repassados pelo Estado à Fundação;
2. Acompanhar o ingresso dos recursos destinados ao acordo de Medidas de Reparação de Brumadinho nos cofres do Estado e dos municípios envolvidos e a sua aplicação nos termos acordados e da legislação aplicável.

Votaram o Conselheiro Durval Ângelo, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Sebastião Helvecio, o Conselheiro Mauri Torres e o Conselheiro Gilberto Diniz. Vencido o Conselheiro Cláudio Couto Terrão.

Presente à sessão a Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 26 de maio de 2021.

JOSÉ ALVES VIANA  
Presidente

DURVAL ÂNGELO  
Relator

CLÁUDIO COUTO TERRÃO  
Revisor

(assinado digitalmente)

---

<sup>1</sup> Referencial para a construção do Centro de Governo: *Governing to Deliver: Reinventing the Center of Government in Latin America and the Caribbean 2014*, INTOSAI GOV 9130 e 9110, e o Referencial para Avaliação da Governança em Políticas Públicas elaborado pelo TCU, resultando no Acórdão 2.970/2015-Plenário.

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**TRIBUNAL PLENO – 26/5/2021**

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se da Prestação de Contas do Executivo Estadual referente ao exercício de 2019, de responsabilidade do Excelentíssimo Governador Romeu Zema Neto, submetida, nos termos regimentais, à Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado - CFAMGE, que realizou o exame inicial e registrou os apontamentos às fls. 4 a 593 (peça 2 do SGAP).

O exame realizado pela CFAMGE contém a análise detalhada das contas, as informações sobre os resultados do acompanhamento efetuado durante o exercício, a avaliação da compatibilidade entre os instrumentos de planejamento, bem como do cumprimento das metas estabelecidas e seus reflexos no desenvolvimento econômico e social do Estado.

O trabalho foi dividido em partes (peça 2): Introdução – fls. 11 a 14; Análise Econômica – fls. 15 a 32; Planejamento Governamental e Orçamento – fls. 33 a 50; Execução da Lei Orçamentária Anual – LOA - fls. 51 a 122; Gestão Fiscal – fls. 123 a 256; Recursos Vinculados por Determinação Constitucional ou Legal – fls. 257 a 334; Despesas com Publicidade – fls. 335 a 340; Mineração – fls. 341 a 363; Função Educação/Eixo de Educação e Cultura – fls. 364 a 404; Função Saúde /Eixo Saúde e Proteção Social – fls. 405 a 442; Função Segurança Pública/Eixo Segurança Pública – fls. 443 a 466; Demonstrações Contábeis – fls. 467 a 510; Avaliação do Cumprimento das Recomendações de Exercícios Anteriores – fls. 511 a 526; Conclusão – fls. 527 a 536.

A CFAMGE rememorou o histórico (famigerado) desastre humano e ambiental, considerado pelas autoridades policiais judiciárias, pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Barragem de Brumadinho – instaurada pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, pelas organizações sociais ambientais e de direitos humanos **como o maior crime de barragem de rejeitos do mundo**, logo no início do ano (em 25/1/19): o rompimento da barragem de rejeitos da Mina do Córrego do Feijão, em Brumadinho, região metropolitana de Belo Horizonte. Em dados atualizados, já foram contabilizados 259 mortos e 11 pessoas desaparecidas<sup>2</sup>, e aqui, neste momento, quero oferecer os trabalhos dos técnicos deste Tribunal que atuaram neste relatório de Balanço bem como este nosso presente relatório **a todos os familiares que ainda choram pelos seus entes queridos e que se perderam neste crime histórico, pois, conforme citado pelo teólogo e filósofo Leonardo Boff<sup>3</sup>, “dói demais o jeito que vocês foram embora”**.

Em observância aos princípios da ampla defesa e do contraditório, determinei a citação do Sr. Romeu Zema Neto, Governador do Estado, a respeito dos apontamentos formulados pela CFAMGE em seu relatório inicial (peça 3).

---

<sup>2</sup> Fonte: [https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2021/01/25/interna\\_gerais,1231966/brumadinho-2-anos-veja-como-estao-os-marcos-da-tragedia.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2021/01/25/interna_gerais,1231966/brumadinho-2-anos-veja-como-estao-os-marcos-da-tragedia.shtml) - Acesso em 04/05/2021.

<sup>3</sup> Fonte: <https://leonardoboff.org/2020/01/30/brumadinhodoi-demais-o-jeito-que-voces-foram-embora/> - Acesso em 10/05/2021.

Considerando declaração da Organização Mundial de Saúde (OMS) de situação de pandemia da Covid-19 e a situação de emergência em saúde pública decretada pelo Governo do Estado de Minas Gerais, por meio do Decreto com numeração especial nº 113/2020, e pelo Município de Belo Horizonte, por meio do Decreto nº 17.297/2020, a Presidência desta Corte editou inúmeras portarias durante o ano de 2020 (Portarias 20/2020, 21/2020, 22/2020, 25/2020, 31/2020, 35/2020, 38/2020, 39/2020, 41/2020, 44/2020, 46/2020) dispendo sobre as medidas temporárias de prevenção ao contágio da coronavírus (inclusive a mudança de fluxos de trabalho – *home office*, por exemplo), **além da suspensão (e retorno) dos prazos processuais dos processos físicos e eletrônicos que tramitam do Tribunal.**

Os autos foram convertidos em processo eletrônico em 19/06/2020, conforme Mem. 36/CFAMGE/2020.

Os esclarecimentos, justificativas e documentos do responsável pelo governo estadual acerca dos apontamentos do relatório inicial da CFAMGE foram juntados em 17/07/2021 (peças 18 a 66 do SGAP).

A Unidade Técnica competente analisou a documentação (defesa) apresentada e emitiu o relatório (exame da defesa) na peça 67.

De acordo com o Mem. 25/CFAMGE (peça 69), a CFAMGE apresentou achados de auditoria (complementares) em relação as dimensões do Índice de Efetividade da Gestão Estadual – IEGE, solicitando, ao final, a intimação do Governador do Estado para apresentação dos esclarecimentos.

Em 28/08/2020, o Governador do Estado foi devidamente intimado para manifestação, no prazo de 30 dias, a respeito dos apontamentos formulados pela CFAMGE no Mem. 25/CFAMGE/2020.

A manifestação do Governador do Estado acerca dos achados de auditoria apontados pela CFAMGE sobre divergências do IEGE foi apresentada em 05/10/2020 (peças 77 a 87).

Ato contínuo, a CFAMGE elaborou, em 23/10/2020) análise de defesa complementar acerca dos pontos relacionados com o IEGE (peça 109).

O Ministério Público junto ao Tribunal opinou (peça 75) “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”.

Com base nessas informações e no correto trabalho apresentado pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado, pelo Ministério Público junto ao Tribunal e pelo Conselheiro Revisor, apresentarei minhas considerações, restringindo-me às questões que entendo merecedoras de destaque, quais sejam, a situação econômica que o país e Minas Gerais vivenciam, e consequentes impactos em nosso Estado, a gestão fiscal, os resultados primários e nominais, as despesas com pessoal, os aportes para cobertura do déficit do regime próprio de previdência do servidor, as aplicações de recursos em educação e saúde, as despesas com publicidade, as despesas relativas à Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM e as demonstrações contábeis.

Assinalo que recebi mais recentemente o Memorial da Advocacia-Geral do Estado, subscrito pelos doutores Sérgio Pessoa de Paula Castro, Advogado-Geral do Estado, Renata Couto Silva de Faria e Mário Eduardo Guimarães Nepomuceno Júnior, Procuradores do Estado de Minas Gerais, cujo teor demonstra contumaz competência dos advogados públicos do Estado de Minas Gerais. No mérito do voto, responderei também às questões suscitadas no referido Memorial.



Registro finalmente, por demonstração de transparência e compromisso com a verdade, que ontem, 25 de maio, recebi telefonema do Governador do Estado, doutor Romeu Zema Neto, que fez um apelo argumentando a situação precária do Estado e pedindo que isso fosse levado em consideração na apreciação do presente parecer das Contas de Governo do exercício de 2019, atitude, a meu ver, normal e cidadã das noções do velho e antiquíssimo princípio republicano de ouvirmos todas as partes em um processo. E digo isso para esclarecer que nunca me neguei, em todo momento, como em outros momentos com o próprio Advogado-Geral do Estado, a conversar sobre este processo.

É, em síntese, o relatório.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Com a palavra o Advogado-Geral do Estado, doutor Sérgio Pessoa de Paula Castro, que terá até quinze minutos para a sua sustentação oral.

ADVOGADO-GERAL DO ESTADO:

Senhor Presidente, senhores Conselheiros, senhora Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, senhores servidores desta Casa, senhoras e senhores.

Em primeiro lugar, Presidente, eu gostaria de me dirigir ao Relator do Balanço e das Contas do Governador de 2019, Conselheiro Durval Ângelo, e dizer que a manifestação oral da Advocacia-Geral do Estado e a presença, neste momento, nesta solenidade é um sinal de respeito a esta instituição, que trabalha em parceria, em sinergia com os demais Poderes do Estado, sobretudo o Poder Executivo, uma construção sempre difícil, complexa pelos desafios que se tem à frente no cumprimento das políticas públicas, mas que oxigena o Poder Executivo com orientações para além das orientações técnicas, legais, mas sobretudo da experiência que cada um dos senhores Conselheiros tem nas respectivas trajetórias. Então, é uma presença de respeito e também de deferência, sobretudo, como disse o Conselheiro Durval Ângelo, da abertura que o Relator conferiu aos técnicos do Poder Executivo, da Secretaria de Fazenda, da Secretaria de Planejamento, da Advocacia-Geral em uma interlocução institucional, em um diálogo necessário de construção e de aperfeiçoamentos, o que, de resto, tem sido a postura de todos os Conselheiros desta Casa.

Na manifestação oral em tema de tanta complexidade, destaco um relatório e um trabalho exemplar realizado pela Coordenação de Avaliação e Fiscalização da Macrogestão do Estado e das contas do Governador. Os técnicos da CFAMGE deste Tribunal têm primado pela excelência técnica, mas, mais do que isso, nessa manifestação oral, eu gostaria de destacar pontualmente cinco questões trazidas ao longo desse debate da realização da prestação de contas, sobretudo, também, as judiciosas considerações da Dra. Elke no seu parecer.

Um ponto inicial é a importância de se contextualizar a avaliação das contas e as suas adequações ao cenário que o gestor enfrenta. É importante também considerar o histórico das manifestações deste Tribunal de Contas, sinalizando as perspectivas de readequações, de melhorias na gestão pública. Então, eu destacaria inicialmente que a situação estrutural do Estado de Minas Gerais – o que não é um cenário apenas particular do Estado de Minas Gerais, mas é nacional – é realmente a dificuldade de uma crise que está instalada no Brasil há algum tempo, que é do nosso federalismo. A dificuldade de realmente uma repartição equânime dos recursos entre os entes da federação, com uma concentração cada vez maior, infelizmente, na

União, sendo que as políticas públicas acontecem no município, no Estado. Então, essa integração, tão necessária, de convergência constitucional do federalismo – principalmente, me refiro ao federalismo fiscal – é um desafio que os gestores terão que enfrentar e superar no tempo.

E aqui, em Minas Gerais, para além da situação fiscal difícil, da crise financeira que atravessava o Estado desde os últimos dez anos, mas sobretudo no último mandato do governador que antecedeu o Governador Romeu Zema, tivemos dificuldades muito sensíveis, que o próprio Tribunal de Contas acompanhou e monitorou no tempo, mas, para destacar, que foi agravado, em 2019, com a tragédia de Brumadinho. Com vinte e cinco dias de governo, o Executivo foi obrigado a realmente se posicionar e enfrentar esse desafio que tem sido feito a várias mãos. O conjunto das instituições públicas de Minas Gerais tem contribuído para uma solução, tanto que desaguamos num acordo global, com o apoio das instituições de justiça, do conjunto das secretarias de Estado, mas sobretudo, também, pelas posturas adotadas pelo Poder Judiciário, pelo Tribunal de Contas que permitiram, senhor Presidente, a realização de um acordo histórico, cujo cumprimento se inicia. E aguardamos ainda o pronunciamento da Assembleia Legislativa de Minas Gerais para dar segurança jurídica ao cumprimento orçamentário deste acordo. E a questão estrutural, para além da crise fiscal, da tragédia de Brumadinho, a concentração de poder na União, principalmente no aspecto fiscal, há outros três pontos que eu gostaria de destacar.

O crescimento do gasto com servidores inativos e pensionistas, que é uma gestão desafiadora. A gestão dos servidores ativos tem sido empreendida de 2019 para cá, pelo atual governo, o que já vinha sendo reflexo da preocupação do governo anterior, e já se empreendeu uma reforma administrativa e também uma reforma previdenciária, que alcançará os direitos a serem realizados pelos servidores ativos, preservados os direitos adquiridos. Então, esse é um cenário que também impacta as contas.

Também tivemos a questão do direcionamento dos recursos do Fundo de Participação do Estado diretamente para o fundo da saúde, em razão de, no exercício de 2018, não ter sido possível o cumprimento do índice da saúde. Então, esses cenários, a nosso juízo, deverão ser considerados no exame e na aprovação das contas.

O outro aspecto importante é dizer o que já foi feito de 2019 para cá, mas, sobretudo, no exercício de 2019, que é o tópico dos esforços da atual gestão para superar todas essas dificuldades. E aqui eu sintetizaria em cinco pontos.

O primeiro deles, o acordo, também histórico, realizado com a Associação Mineira de Municípios em relação aos repasses constitucionais relativos aos impostos ICMS, IPVA E AO FUNDEB. Esse acordo também foi objeto de longa tratativa e materializado no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

Outro esforço da atual gestão foi a normalização dos repasses mensais ao IPSEMG e ao IPSM, como também respeitando o direito dos aposentados e pensionistas.

Um outro desafio encontrado, e que foi um esforço no exercício de 2019, foi a liquidação do pagamento do décimo terceiro dos servidores, que estava sendo parcelado, relativo ao exercício de 2018, e foi integralmente quitado no exercício de 2019.

Outro esforço importante empreendido pelo atual governo foi a regularização do pagamento dos créditos consignados dos servidores, dentre tantas outras situações que se tem empreendido para regularização de passivos.

E nesse cenário, em razão da manifestação técnica da CFAMGE, que apontava 46 tópicos tidos como potencialmente inconformidades constatadas, na defesa técnica facultada pelo Relator o

Governador com as suas áreas e equipes técnicas teve oportunidade de justificar, tecnicamente, todos aqueles apontamentos. É verdade que alguns desses apontamentos decorrem do princípio da precedência orçamentária, na medida em que o gestor que ingressa está vinculado ao orçamento apresentado pelo gestor, que não tem continuidade no exercício do cargo do Poder Executivo. Nessa medida, a precedência orçamentária cria também uma dificuldade de execução ao longo da realidade difícil orçamentária e factual, que se coloca ao gestor que inicia o seu mandato.

Há também a dificuldade relativa às decisões soberanas dos Poderes, como aqui em Minas Gerais, em razão da crise financeira, foi a decisão política de ratificação da existência de déficit orçamentário, o que tem ocorrido no exercício de 2018, mas, sobretudo, também ocorreu no exercício de 2019.

E para além, nós apontamos em defesa a questão da jurisprudência, que eventualmente oscila, e tivemos uma questão envolvendo uma decisão do Superior Tribunal de Justiça, sobre a recuperação de créditos tributários, em que se reconheceu e consolidou um posicionamento jurisprudencial, um recurso repetitivo, no âmbito do STJ, sobre a prescrição intercorrente de créditos tributários e não tributários, o que naturalmente impactou a recuperação de créditos inscritos na dívida ativa, e que são lá também governados no âmbito da Advocacia-Geral do Estado.

Nesse cenário, o quarto tópico, que eu gostaria de destacar, diz respeito ao cumprimento dos índices constitucionais, que é o grande desafio que se apresenta aos gestores públicos nesse cenário de crise fiscal e de crise, hoje, pandêmica, que infelizmente Minas Gerais, o Brasil e o mundo atravessam.

Em relação aos índices constitucionais, a CFAMGE apontou algumas inconsistências. O parecer do Ministério Público de Contas também o fez, mas é importante destacar que, em relação à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, o Estado de Minas Gerais – ciente da posição do Tribunal de Contas do Estado no passado, capitaneado muito pelo trabalho do Conselheiro Cláudio Terrão –, vinha observando a Instrução Normativa, mas havia ainda uma polêmica na jurisprudência, sobretudo do Supremo Tribunal Federal, que veio a se consolidar agora no início do ano de 2021. Nessa medida, houve, por um período, o cômputo dos inativos para a composição do índice. Naturalmente que isso em virtude de uma jurisprudência do Poder Judiciário, não obstante sabemos os posicionamentos dos Tribunais de Contas, sobretudo o posicionamento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Medida essa que já foi, em razão do monitoramento das contas de 2020, readequada para cumprimento da Instrução Normativa do Tribunal, mas houve essa oscilação da jurisprudência.

Em relação ao mínimo constitucional dos Serviços Públicos de Saúde, a Secretaria de Fazenda, juntamente com a Secretaria de Planejamento, apresentaram razões técnicas aos questionamentos colocados pelo cumprimento do percentual constitucional indicado.

Nesse cenário, encaminho para o fim, Presidente, eu gostaria de destacar, diante de toda essa dificuldade, e que ao Governador do Estado de Minas Gerais foi facultado se manifestar sobre o índice de efetividade da gestão estadual, aqui tivemos, ainda que um pequeno acréscimo, mas, em razão desse esforço que mencionei antes, um acréscimo de 59,20% para 60,90%, que foi detectado pelos técnicos do Tribunal de Contas, o que demonstra que, embora toda a dificuldade que se enfrenta, Minas Gerais ainda está de pé e em condições realmente de empreender e de levar à frente o conjunto das políticas públicas necessárias para o cumprimento dos direitos fundamentais.

Nesse cenário, é que se pede ao Tribunal de Contas a aprovação das contas do Governador e, na eventualidade de sopesar as dificuldades de eventuais apontamentos técnicos como não superados, que se acolha o parecer do Ministério Público de Contas pela aprovação com ressalvas, fundamentado no art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. O art. 22, não é necessário aos Conselheiros, o registro, mas eu diria aqui, em respeito à audiência, estabelece que:

[..] na interpretação das normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

E, lembrando, por fim, senhor Presidente, o que foi até considerado também como reflexão, quando da aprovação das contas do exercício de 2018, a reflexão de Piero Calamandrei, em que o jurista diz:

[...]

Não basta que os magistrados conheçam com perfeição as leis tais como são escritas; seria necessário que conhecessem igualmente a sociedade em que essas leis devem viver.

Agradeço a atenção e novamente, Presidente, reitero o respeito e a deferência do Governo, do Poder Executivo, da Advocacia-Geral para com o Tribunal de Contas.

Muito obrigado.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Retorno a palavra ao Conselho Relator Durval Ângelo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Excelentíssimo senhor Conselheiro Presidente desta Corte José Alves Viana.

Excelentíssimo senhor Conselheiro Revisor, com quem tive a alegria de dialogar várias vezes, aproveitando da sua experiência nesta Casa, a respeito deste relatório, a quem eu agradeço, Cláudio Couto Terrão. Excelentíssima senhora Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal, doutora Elke Andrade Soares de Moura, que desenvolveu uma reflexão em uma peça fundamental para o ordenamento dos nossos trabalhos nesta sessão de hoje.

Excelentíssimos senhores Conselheiros, meus pares, especialmente aqueles com que eu tive oportunidade de conversar sobre o presente relatório, aproveitando, como neófito nesta Casa, da experiência e dessa contribuição valiosa, um agradecimento muito especial.

Excelentíssimo senhor Advogado-Geral do Estado, doutor Sérgio Pessoa de Paula Castro, a quem eu tinha toda a admiração porque foi advogado adjunto nos quatro anos anteriores, e que eu tive a grata alegria de ter a revelação bem recente de que foi meu aluno de Filosofia há quase quatro décadas, no ensino médio, no Colégio Pitágoras. Então, essa admiração aumenta muito, doutor Sérgio, com toda certeza.

Senhor Secretário do Pleno, servidores da Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão governamental do Estado CFAMGE, que, com muito profissionalismo, dedicação e técnica, possibilitaram a elaboração do presente parecer; demais servidores desta Casa; senhores representantes do Estado de Minas Gerais; senhoras e senhores, reitero o meu bom dia!

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. ANÁLISE ECONÔMICA – CONJUNTURA NACIONAL E MINEIRA

Em 2019, o **PIB brasileiro totalizou R\$7,257 trilhões**, o que significou um aumento real de 1,1% no Produto Interno Bruto. O PIB per capita foi de R\$ 30,407 mil, recuando 4,4% em relação a 2015.

A **análise do PIB** por trimestre evidenciou, em 2019, que as taxas de crescimento real do PIB foram positivas para todos os trimestres, em todas as bases de comparação (vide Tabela 1 do Relatório Técnico – peça 2).

Em relação à **política fiscal**, pelo sexto ano seguido, o setor público consolidado apresentou um déficit primário de R\$ 61,872 bilhões. Os juros nominais atingiram R\$ 367,282 bilhões (5,06% do PIB) em 2019 e R\$ 379,184 bilhões (5,50% do PIB) em 2018. O resultado nominal, que inclui o resultado primário e os juros nominais apropriados por competência, foi deficitário em R\$ 429,154 bilhões (5,91% do PIB) em 2019, comparativamente a R\$ 487,442 bilhões (7,07% do PIB) em 2018.

A **Dívida Líquida do Setor Público** alcançou R\$ 5,500 trilhões em dezembro, o que representa uma elevação de 2,0 pontos percentuais do PIB em relação a 2018.

A **Dívida Bruta do Governo Geral** (Governo Federal, INSS, Governos Estaduais e Governos Municipais) alcançou R\$ 5,50 trilhões em dezembro (75,8% do PIB), o que significa uma redução de 0,75 pontos percentuais do PIB em relação a 2018 (R\$5,272 trilhões).

Segundo dados da Fundação João Pinheiro, o **PIB mineiro**, em 2019, o PIB de Minas Gerais apresentou valor nominal de R\$ 632,002 bilhões em 2019, o que representou a 8,71% do PIB nacional (R\$7,257 trilhões). Desse total, o Valor Adicionado totalizou R\$ 553,265 bilhões e os impostos sobre Produtos líquidos de Subsídios, R\$78,737 bilhões.

Neste sentido, realço a análise da CFAMGE, *ipsis litteris*:

[...] em termos reais, a taxa de crescimento do PIB mostrou-se instável em 2019, tendo apresentado cenários positivos e negativos para todos os períodos de referência adotados. Como consequência do baixo dinamismo, a economia mineira encerrou o exercício com retração de 0,3% no PIB. Segundo a FJP, dois fatores foram determinantes para essa queda: a crise na Indústria Extrativa, reflexo da queda da barragem do Córrego do Feijão, em Brumadinho; e a baixa produção de café, que, devido ao ciclo bianual da cultura, apresenta desempenhos fracos em anos ímpares.

O cenário de retração é ainda pior em termos relativos, pois está muito aquém do resultado de 2018 (+1,2%) e do percebido para o Brasil (+1,1%), demonstrando, inclusive, um descolamento entre a economia regional e a nacional. O volume produzido no último trimestre de 2019 está no mesmo patamar do primeiro de 2011 e abaixo do seu apogeu, obtido no trimestre inicial de 2014. Destaca-se que, para igualar o pico produtivo de 2014, é necessário um crescimento de 5,84%.

De acordo com a publicação do IBGE, na **comparação entre os Estados da Federação**, em intervalo compreendido entre os anos de 2002-2017, o Brasil cresceu, em média, 2,4% a.a., acumulando variação de 42,5%, enquanto Minas Gerais cresceu 2,1% a.a. e acumulou 36,4% de crescimento. O resultado do Estado é um dos piores entre as unidades federadas, ocupando a 24º (vigésima quarta) posição no ranking de maiores crescimentos, à frente apenas do Rio Grande do Norte (35,4%; 2% a.a.), Rio Grande do Sul (30%; 1,8% a.a.) e Rio de Janeiro (23,3%; 1,4% a.a.). Todavia, o Estado mineiro manteve a 3ª (terceira) posição relativa à fatia no PIB do Brasil em 2017, com 8,8% de participação, ficando atrás de São Paulo (32,2%) e Rio de Janeiro

(10,2%), e sendo seguido por Rio Grande do Sul (6,4%) e Paraná (6,4%). Juntas, as cinco maiores economias representaram 64% do PIB Nacional.

As exportações e as importações mineiras no exercício de 2019 atingiram US\$24,888 bilhões e US\$8,955 bilhões, evidenciando um crescimento de 2,53% (exportação) e queda de 1,30% (importação) respectivamente, em relação ao exercício anterior e gerando um superávit de US\$15,933 bilhões na balança comercial, que aumentou 4,82% em relação ao ano anterior.

Quanto ao mercado de trabalho, o Estado encerrou o último trimestre de 2019 com 11,314 milhões de pessoas na força de trabalho, das quais 1,071 milhão de pessoas estão desocupadas, segundo o IBGE. A taxa de desocupação, de 9,5%, é menor do que a observada para o Brasil (11%) e para o Sudeste (11,4%).

A CFAMGE apurou, ainda, quanto à taxa de crescimento real da economia nacional, que o PIB brasileiro encerrou 2019 com avanço de 1,1% no acumulado em quatro trimestres, taxa próxima à considerada de baixo crescimento.

Assim, preceitua a referida Unidade Técnica, 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” E, “especificamente para o gasto com pessoal, permanecem obrigatórias, no contexto do art. 66 da LRF, as medidas previstas no art. 22 da LRF, que não possuem a permissão do prazo duplicado, segundo o § 3º do art. 66”.

Finalmente, “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”.

## 2.2. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E ORÇAMENTO

De acordo com o relatório técnico da CFAMGE,

[...] em linha com o que determina o art. 165 da CR/88 e o art. 153 da CE/89, o Estado de Minas Gerais estabeleceu modelo de planejamento governamental que compreende três instrumentos: o Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG, contendo o planejamento de médio prazo (4 anos), a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA. Estabeleceu, ainda, no art. 231 da Constituição Estadual, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI, que contempla as diretrizes de atuação governamental de longo prazo, com vistas à promoção do desenvolvimento socioeconômico integrado do Estado, devendo balizar os demais instrumentos de planejamento (art. 154).

Pois bem, a partir da revisão do PPAG 2016-2019 para exercício 2017, 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, apresentados na figura a seguir.

Insta ressaltar que a CFAMGE, por meio do Of. 3287/2020/CFAMGE, questionou ao Estado a forma de acompanhamento dos ODS pela Seplag e como tem sido a evolução do Estado no atingimento das metas definidas na Agenda 2030.

Em resposta, a Secretaria da Fazenda, por meio do OF/SEF/GAB/SADJ/56/2020, apresentou as seguintes considerações:

Ainda não há um monitoramento específico das metas dos ODS. Contudo há o monitoramento bimestral de todas as ações constantes no PPAG, que pode ser acompanhado pelo site da SEPLAG, por meio dos Relatórios Institucionais de Monitoramento e as bases disponibilizadas. Ademais, informa-se que o art. 2º do Projeto de Lei 335 de 2019, que autoriza o Poder Executivo a instituir a Comissão Estadual para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, estabelece que dentre as competências dessa comissão estaria a elaboração do plano de ação para a implementação da Agenda 2030, bem como o acompanhamento e monitoramento da Agenda.

Entretanto, a CFAMGE entendeu que as justificativas apresentadas pela Secretaria da Fazenda não foram suficientes para atenuar (mitigar) o devido acompanhamento/monitoramento das ODS. Na linha da Unidade Técnica, entendo que o Estado deve envidar esforços para implementação da Agenda 2030.

Por outro lado, diante do quadro econômico recessivo vivenciado pelo país, foi aprovado para o exercício em análise um orçamento deficitário já em sua origem.

A **LOA de 2019**<sup>4</sup>, Lei n. 22.943/2018, estimou um déficit de R\$11,443 bilhões, com receita estimada em R\$100,300 bilhões e despesa fixada de R\$ 111,774 bilhões, incluídas as operações intraorçamentárias. Também foi fixado o valor de R\$4,999 bilhões no Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado.

O orçamento fiscal inicial foi incrementado pela abertura de créditos adicionais suplementares no total líquido de R\$ 5,092 bilhões, equivalentes a 4,56% do previsto inicialmente, que resultou, ao final do 6º bimestre de 2019, em uma dotação autorizada de R\$ 116,866 bilhões e teve como principal recurso o “Remanejamento de Recursos Ordinários”<sup>41</sup>, R\$ 5,678 bilhões. Não houve, no período, alterações por créditos especiais ou extraordinários.

A LOA autorizava o Poder Executivo a abrir créditos suplementares ao seu orçamento até o limite de 40% da despesa fixada no orçamento fiscal. A CFAMGE, em consulta ao SIAFI, verificou que as suplementações abertas, dentro do limite estipulado pela lei, totalizaram, em 2019, R\$ 21,159 bilhões, representando 18,93% do crédito inicial fixado.

Cabe destacar que, em 2019, ocorreu a abertura de crédito suplementar de R\$ 72,033 milhões (extralimite), referente ao remanejamento de emendas parlamentares individuais – Orçamento Impositivo (Decreto com Numeração Especial 245, de 245/19), que, nos termos do art. 9º, §1º, da LOA, não foi computado para fins do limite de suplementação.

Entretanto, na linha esposada pela CFAMGE, entendo que o Governo Estadual deverá incluir todos os gastos no percentual limite de suplementação, observando a legislação vigente, especialmente a vedação imposta pelo art. 167, inciso VI, da CR/88, que trata dos créditos com dotação ilimitada.

Quanto a análise das **emendas parlamentares**, transcrevo trechos do relatório técnico que pormenoriza a sistemática de concessão das referidas emendas, verbis:

[...]

---

<sup>4</sup> Em 26/7/18, foi aprovada a Emenda à Constituição 9625, que trata do “Orçamento Impositivo”, tendo sido apresentadas ao PLOA 2019, 1.561 emendas de parlamentares. Além disso, foram apresentadas emendas pela Comissão de Participação Popular e outras 25 pelo Bloco Verdade e Coerência. Em cumprimento ao disposto no art. 204, § 5º, do Regimento Interno da ALMG, foi aprovado, em 11/12/18, pela Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária, parecer que concluiu pela aprovação de 1.460 emendas individuais, 9 emendas de autoria coletiva, 56 emendas da Comissão de Participação Popular e 96 emendas da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária, das quais 22 decorrentes da criação de ações. O Parecer final foi referendado pelo Plenário em 20/12/18.

Referente aos procedimentos a serem adotados para apresentação, registro, operacionalização e execução das emendas parlamentares, as Resoluções 688/18 e 702/19 dispõem que as movimentações serão realizadas no Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos do Estado de Minas Gerais – SigconMG – Módulo Saída. Para a confecção das análises até agosto de 2019, o acompanhamento das emendas foi realizado por meio das publicações de leis e decretos que tratam das dotações com Identificador de Procedência e Uso (IPU) nº 8 – recursos recebidos para emendas parlamentares. Contudo, observou-se que, dentre os decretos abertos até esse período, os de números 245, 351, 384 e 395 não trouxeram informações sobre autor e número da emenda, conforme especificado na Resolução 688/18, e, com isso, não foi possível analisar as alterações realizadas, já que outras emendas não impositivas podiam conter a mesma classificação orçamentária.

Sendo assim, esta Casa solicitou, via ofício<sup>56</sup>, esclarecimentos sobre o procedimento operacional adotado para o registro da previsão das emendas parlamentares individuais constantes na LOA, detalhando o processo de identificação de impedimento técnico, comunicação com os autores, saneamento das programações e registro dos remanejamentos realizados até culminar na indicação final pelo parlamentar das emendas que serão executadas. Também foi solicitado o encaminhamento das justificativas dos remanejamentos de dotações em razão de impedimentos de ordem técnica, datadas de 10/5/19, mencionadas na Mensagem nº 26/19 remetida à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – ALMG.

Na resposta enviada pelo Estado, um detalhe que chama atenção diz respeito à classificação utilizada para as emendas. Segundo a Segov, “nem todos os decretos de remanejamento orçamentário envolvendo fonte [e procedência] 10.8 são referentes a emendas parlamentares individuais.” Diante da resposta apresentada, e considerando que as consultas no Armazém de Informações Siafi eram feitas utilizando o IPU nº 8, notase que é imprescindível a criação de um IPU exclusivo para emendas parlamentares impositivas para distingui-las das demais emendas ao orçamento.

Além disso, para o exercício de 2020, também serão impositivas as emendas de blocos e bancadas, trazidas pela EC 100/19 e, por isso, é de suma importância que haja segregação por tipo de emenda. Vale adicionar que, conforme apresentado pela Subsecretaria do Tesouro Estadual, juntamente com a Superintendência Central de Contadoria Geral, por meio da Secretaria de Estado da Fazenda, no dia 5/3/2020, a troca do Siafi pelo GRP Minas, a partir de 2021, irá trazer, como uma das mudanças, a ampliação dos dígitos do IPU, de um para dois, o que permitirá aumentar o número de IPU's disponíveis. **Sendo assim, esta unidade técnica recomenda que sejam criados IPU's exclusivos para emendas impositivas, segregando por individuais, blocos e bancadas. (grifo no original)**

Outrossim, a CFAMGE identificou que o valor total empenhado alcançou cerca de 90% do montante de execução obrigatória das emendas impositivas e, assim, considerando que a Constituição Estadual/89 determina que a execução orçamentária e financeira das emendas individuais deverá atingir, em 2019, R\$ 394,418 milhões, ou 0,7% da Receita Corrente Líquida (RCL) de 2018 – podendo ser computado nesse valor o total de Restos a Pagar inscritos –, tem-se que a execução orçamentária das emendas impositivas, no exercício, ficou abaixo do determinado pelo texto constitucional em 10,92%, ou seja, R\$ 43,056 milhões.

Todavia, posteriormente em análise da defesa (peça 67 do SGAP), a CFAMGE retificou sua manifestação inicial e entendeu que, dos R\$ 352,281 milhões impositivos, R\$ 918 mil deixaram de ser empenhados e, por isso, ainda assim, o valor total empenhado das emendas encontra-se abaixo do determinado pela Constituição Estadual.

Ademais, a CFAMGE apontou as seguintes incongruências quanto a execução das emendas parlamentares:



Ainda no que diz respeito à execução da despesa, o texto constitucional determina que ela seja realizada de forma equitativa, isto é, de modo igualitário e impessoal, independente de sua autoria. O Tribunal de Contas da União – TCU realizou, em 2019, auditoria nos processos de emendas impositivas no âmbito federal e, segundo acórdão publicado, a determinação de execução equitativa foi acrescentada ao texto da CR/88 – e replicado para a CE/89 –, com o objetivo de “tratar a execução das emendas parlamentares de forma igualitária, distribuindo igualmente entre os parlamentares o direito de terem as despesas decorrentes de emendas de sua autoria executadas, sem ingerência de questões políticas”.

Sobre esse tema, a Segov, em resposta à CFAMGE, afirmou que efetuou alinhamento com a Advocacia-Geral do Estado – AGE/MG sobre a interpretação e a aplicação do termo “equitativa” e verificou que “a execução de um valor fixo por parlamentar não consideraria as particularidades das indicações de cada autor de emenda e seu desempenho em assegurar o cumprimento dos requisitos legais para a execução dos recursos.” Além do mais, relatou que foi observado que cada parlamentar apresentava um valor para execução, devido à perda da obrigatoriedade de execução para aquelas indicações com impedimento de ordem técnica.

Sendo assim, a Secretaria avaliou que a execução financeira de um determinado percentual do valor impositivo seria a forma mais adequada de assegurar a equidade na execução obrigatória das emendas parlamentares. Contudo, tal percentual não foi informado na resposta a esta unidade técnica e, assim, não foi possível verificar o cumprimento desse item, utilizando o alinhamento mencionado acima.

[...]

Indo além e utilizando estritamente o conceito de execução equitativa trazido na CE/89, verificou-se que ele não foi atendido, uma vez que os valores da despesa executada por deputado estadual oscilaram entre zero e R\$ 5,112 milhões. Nenhum valor das emendas propostas pelo deputado Antônio Lerin (PSB) foi executado, já que todas as suas indicações foram reprovadas. Além disso, analisando os valores executados por parlamentar, observa-se que as emendas de sete dos 77 não foram executadas em conformidade com o mínimo de 50% das despesas em Saúde, conforme demonstrado na tabela abaixo. Vale ressaltar que, conforme o inciso I, do art. 140 do ADCT: “as programações incluídas por emendas individuais [...] serão de execução orçamentária e financeira obrigatória [...] **sendo 50% [...] destinado a ações e serviços públicos de saúde**” (grifo nosso). Dos deputados elencados na tabela, apenas dois foram reeleitos para a 19ª legislatura – fev/2019 a jan/2023, sendo eles Sargento Rodrigues e João Vitor Xavier.

[...]

Analisando a execução das despesas por Partido Político, evidenciada na tabela a seguir, nota-se que mais de R\$ 191 milhões, ou 55% do valor total empenhado, estão concentrados em cinco dos vinte e um partidos existentes à época: MDB, PSDB, PT, PV e PTB, que juntos representam 53% da ALMG – 41 parlamentares. Além disso, oito partidos tiveram despesas empenhadas em valor inferior a R\$ 10 milhões cada, representando ao todo apenas R\$ 46,253 milhões, ou 13,16% do valor total empenhado em despesas com emendas parlamentares individuais.

[...]

Em relação à execução da despesa, considerando-se o território de Minas Gerais, observa-se que, dentre os 853 municípios que compõem o Estado, 800 foram contemplados com recursos advindos das emendas parlamentares, que representam 94%. Do restante, 21 municípios até receberam indicações dos deputados, mas nenhuma despesa foi executada. E 32 municípios não receberam nem a indicação para futura realização. Para a exposição que se segue, foi utilizada a publicação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em 2017, da Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e

Regiões Geográficas Intermediárias. Segundo o documento, o Estado está dividido em treze Regiões Geográficas Intermediárias, que se subdividem em setenta Regiões Geográficas Imediatas. A relação detalhada dessa divisão em Minas Gerais está no Anexo III (Capítulo 15 deste Relatório).

[...] nota-se que mais de 50% das despesas de emendas impositivas – R\$ 187,718 milhões em despesas empenhadas e R\$ 135,273 milhões em despesas pagas – foram realizadas em apenas quatro Regiões Intermediárias – Belo Horizonte, Juiz de Fora, Teófilo Otoni e Varginha, que, juntas, possuem 388 municípios mineiros. Contudo, desse montante, 14 municípios não foram contemplados nas indicações dos parlamentares e 12 até receberam indicações, mas nenhuma despesa foi realizada. Sendo assim, das quatro regiões mencionadas, efetivamente, 362 municípios receberam recursos das emendas.

[...]

**O que chama atenção, em relação a cidades elencadas, diz respeito à realização de despesas per capita. Utilizando a população estimada pelo Instituto para 2019, observa-se que Lavras, Ubá e Guaxupé realizaram, respectivamente, despesas de R\$ 43,68; R\$ 30,72 e R\$ 50,06 per capita, o que pode ser considerado alto, ao se comparar, por exemplo, com Belo Horizonte em que a realização de despesas impositivas foi de R\$ 10,87 per capita. Dessa forma, observa-se que, por mais que a Constituição tente trazer o conceito de divisão equitativa dos recursos por parlamentar, tal divisão pode não ser retratada na distribuição desses recursos no território do Estado e, assim, pode gerar mais disparidades entre municípios e regiões mineiros.**

Apesar das manifestações do Governo Estadual, entendo que a execução equitativa das emendas parlamentares não foi atendida, “em vista da considerável variação nas execuções por parlamentar”.

No que tange à **previsão e execução da receita fiscal** no exercício em análise, ressalto que a receita prevista inicialmente foi de R\$ 100,330 bilhões, atualizada em 1,61%, passando para R\$ 101,942 bilhões. A Receita Fiscal líquida efetivada, inicialmente prevista na LOA e da previsão atualizada, tendo crescido nominalmente 8,49% sobre os R\$ 91,754 bilhões arrecadados em 2018.

Quanto à **fixação e execução da despesa fiscal**, registro que a despesa fixada inicialmente foi de R\$ 111,774 bilhões, tendo sido esse montante alterado pelos créditos adicionais abertos e, assim, foram autorizados R\$ 116,866 bilhões, 4,56% de acréscimo à previsão inicial. A Despesa Fiscal total empenhada/realizada perfaz R\$ 108,181 bilhões, representando 96,79% da dotação inicial fixada na LOA e 92,57% do crédito autorizado (dotação atualizada), superando em 5,04% os R\$ 102,987 bilhões realizados em 2018.

Insta ressaltar que, conforme substancial análise da CFAMGE, o Poder Executivo participou com o maior percentual de arrecadação, sobretudo a Administração Direta, concentrando a maior parte dos recursos auferidos; conseqüentemente, realizou a maior despesa do Estado, seguida pela Administração Indireta, que engloba as Autarquias, Fundações, Fundos e Empresas Estatais Dependentes. Nos outros poderes, o destaque em volume de recursos foi do Judiciário. À exceção do Executivo, a despesa realizada foi superior à receita arrecadada, gerando em 2019, novamente, um resultado fiscal desfavorável.

Ademais, de acordo com a Tabela 47 do Relatório Técnico (inicial) da CFAMGE, temos, comparativamente durante os exercícios financeiros de 2013 a 2019, os seguintes resultados fiscais do Estado:

Ano	Receita	Despesa	Superávit/Déficit
2013	70.958.446.418	71.906.529.76	(948.083.344)
2014	73.347.436.267	75.512.924.848	(2.165.488.580)
2015	76.154.853.986	85.119.036.086	(8.964.182.100)
2016	83.965.708.706	88.129.098.218	(4.163.389.512)
2017	88.623.909.095	98.391.669.163	(9.767.760.069)
2018	91.753.963.517	102.986.641.549	(11.232.678.031)
2019	99.548.340.319	108.180.584.581	(8.632.244.262)

Verifica-se que, pela análise da tabela acima, houve um crescimento de 40,29% das receitas, enquanto as despesas aumentaram em 50,44% (ultrapassando o crescimento das receitas). Assim, entendo que a efetivação dos direitos sociais e econômicos demandou maior crescimento das despesas pelo governo estadual (o que necessariamente não quer dizer que houve boa gestão dos recursos públicos).

Destaco, também, de acordo com a Avaliação do Relatório da CGE, em informações apresentadas pela SEF e Seplag, que supostamente demonstraram que o Governo vem adotando várias 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.

Todavia, em alerta realizado pela CFAMGE,

[...] apesar das medidas adotadas pelo Estado para reverter o atual cenário das contas públicas, esta unidade técnica vem ressaltando que, na medida em que se reitera o déficit, os Restos a Pagar se avolumam na dívida a curto prazo, acarretando o aumento do déficit financeiro ou o endividamento a curto prazo, o que tem obrigado o Estado a pagar despesas geradas em anos anteriores com recursos arrecadados no exercício corrente, ficando, dessa maneira, descobertas de recursos as despesas fixadas para o ano em curso, suscitando os desequilíbrios financeiros e orçamentários.

Por ocasião da análise das Contas do exercício de 2018, o então Relator, por meio do Of.10.103 – GCJV/CFAMGE, de 6/6/18, determinou a imediata apresentação, a partir das Notas Taquigráficas do Parecer Prévio das Contas de 2016, do Plano de Ação com as medidas e estratégias que o Governo pretendia implementar para sanar o desequilíbrio das contas públicas. Recebidas as informações solicitadas, o então Relator, por meio do Of.12.431/2018 – GCJV, de 11/7/18, advertiu ao Governador, à época, que as informações prestadas pela SEF não se consubstanciavam em um Plano de Ação, cientificando-o do não cumprimento da determinação constante no Parecer Prévio das Contas de 2016. Cumpre informar que, até a finalização deste relatório técnico, o Plano de Ação não tinha sido apresentado a este Tribunal de Contas.

Além disso, o Poder Executivo encaminhou à Assembleia Legislativa de Minas Gerais, em 2019, os três primeiros projetos de lei do programa “Todos por Minas”, tendo como objetivo a criação de condições para que adesão do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal – RRF:

1. **PL 1.202/19** -Autoriza o Estado, por meio do Poder Executivo, a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal e dá outras providências – **Situação atual**: aguardando parecer na Comissão de Constituição e Justiça desde 16/10/2019;

2. **PL 1.203/19** - Autoriza a privatização e outras formas de desestatização da Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais – Codemig - **Situação atual:** aguardando parecer na Comissão de Constituição e Justiça desde 16/10/2019;
3. **PL 1.205/19** -Dispõe sobre a cessão de direitos creditórios de titularidade do Estado relacionados com a Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais – Codemig – **Situação atual:** Transformado em norma jurídica (LEI 23477 2019)

Por outro norte, **pormenorizando a arrecadação do Governo estadual**, as Receitas Correntes arrecadadas em 2019, incluídas as intraorçamentárias, totalizaram R\$ 109,096 bilhões, dos quais foi deduzido o total de R\$9,547 bilhões: R\$ 8,579 bilhões referentes à parcela constitucional, cota-parte dos impostos, juros de mora e dívida ativa destinada para a formação do Fundeb; R\$ 967,231 milhões, referentes à cota-parte dos recursos do FPE e do IPI para o Fundeb; e R\$ 582 mil, receita de cessão de Direitos Creditórios por Multas à Legislação Específica – Obrigação Acessória.

**A principal fonte de receitas do Estado**, Recursos Ordinários – 10, R\$ 47,038 bilhões, obteve 47,25% de participação na arrecadação de todas as fontes, com receita realizada superior a 100% da previsão inicial da LOA e da previsão atualizada. Destacaram-se, também, os Recursos Constitucionalmente Vinculados aos Municípios, com R\$ 15,975 bilhões, 16,05% de participação no total, e os recursos do Fundeb, R\$ 8,167 bilhões, 8,20%.

**Os Recursos para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS**, destinados à cobertura do déficit atuarial visando o equilíbrio do plano de previdência do Estado, atingiram R\$ 9,753 bilhões, representando 9,80%. Os Recursos Diretamente Arrecadados (R\$ 2,927 bilhões), 2,94%, são originários do esforço próprio de arrecadação dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta. Quanto à Fonte 89 – Recursos Decorrentes da Operação de Securitização dos Ativos do Fecidat (Fundo Especial de Créditos Inadimplidos e Dívida Ativa), não obstante a previsão de R\$ 2 bilhões, não houve arrecadação.

De acordo com a Tabela 50 do Relatório Técnico da CFAMGE, em relação à Receita Orçamentária Arrecadada, a categoria mais representativa continua sendo Receitas Correntes, com participação acima de 80%. A Receita Tributária (Impostos e Taxas), destaque em todos os anos, é seguida pelas Transferências Correntes. Por outro lado, as Receitas de Capital, a partir de 2017, vêm declinando e, em 2019, apresentaram a mais baixa participação. Nessa categoria, as Operações de Crédito tiveram diminuição expressiva na representatividade, ocorrendo ligeiro aumento em 2019, porém bem abaixo do patamar auferido em 2016.

Neste sentido, a CFAMGE entendeu que “houve crescimento da Receita Total, no período. As Correntes aumentaram ano a ano, enquanto as de Capital tiveram acentuada redução. Quanto às Intraorçamentárias, sua elevação foi expressiva, em decorrência, principalmente, dos recursos oriundos dos Aportes Periódicos para Amortização de Déficit Atuarial do RPPS, atingindo R\$ 9,752 bilhões, responsáveis por 57,67% da realização”.

Das **Receitas Correntes arrecadadas em 2019**, as Receitas Tributárias atingiram R\$ 67,292 bilhões, sendo superior às expectativas das receitas inicial/atualizada e superando os valores arrecadados nos exercícios anteriores. Dentre as Receitas Tributárias, R\$ 51,981 bilhões provieram do **Imposto sobre à Circulação de Mercadorias - ICMS**, o que representa, em comparação com o exercício anterior, um acréscimo nominal de 5,59%, isto é, de R\$ 2,754 bilhões.

Quanto aos fatores que influenciaram o crescimento da arrecadação, ressalto a seguinte manifestação da CFAMGE:

Há que se levar em conta os seguintes fatores que impactaram positivamente a arrecadação do ICMS, a partir de 2016. O Programa Regularize, instituído pelo Decreto Estadual 46.817/15 e suas posteriores reedições, objetivaram ampliar e facilitar a quitação de créditos tributários, concedendo condições especiais para pagamento de impostos atrasados, parcelamentos e redução de multas.

Além disso, destaco a repartição do ICMS em relação aos diversos setores do Estado, verbis:

O Setor Industrial mantém a liderança, com o maior volume de arrecadação e com mais de 45% de participação nos respectivos totais arrecadados. Na Indústria, a Produção de Combustíveis constituiu-se na principal receita, seguida por Produtos Alimentícios. Quanto ao Setor de Serviços, cuja representatividade nas arrecadações totais dos anos de 2016 a 2019 girou em torno de 25%, a ênfase deve ser dada à atividade Distribuição de Energia Elétrica, seguida da atividade de Comunicação. No Setor Comercial, com participação nas arrecadações totais variando em cerca de 23% a 26%, o Comércio Atacadista sobressaiu ao Varejista. Por fim, a Agropecuária, com registro da menor arrecadação do ICMS e menor representatividade nos quatro anos, engloba a Agricultura, Pecuária e Outros Produtos Animais.

O **Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)** que tem a segunda maior arrecadação entre as Receitas de Impostos, R\$ 5,987 bilhões, com participação de 6% na Receita Total e 9,40% na Receita de Impostos, apresentou, em 2019, uma elevação da ordem de 9%, em relação ao exercício anterior.

Sem ter esta mesmo impacto em relação aos dois impostos anteriores, o **Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCD)**, em 2019, gerou recursos na ordem de R\$ 947,390 milhões para seus cofres. Sua performance, assim como em outros Estados, está atrelada ao ciclo de preço dos imóveis. Com a menor participação, 1,49%, teve pequeno crescimento real, no exercício, diferentemente dos apurados em anos anteriores.

O **Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF)** totalizou R\$ 4,768 bilhões, registrando acréscimos reais no período, à exceção de 2011 e 2019. Sua receita corresponde a 7,49% da receita de Impostos e sua dinâmica está atrelada ao ciclo de contratações de servidores públicos pelo ente e ao aumento das respectivas remunerações.

As **Transferências Correntes**, segundo maior volume de arrecadação – 15.765 bilhões - representaram 15,84% da receita total arrecadada, sem considerar os valores intraorçamentários. Em comparação com o exercício anterior, sobressaiu o aumento das Transferências de Outras Instituições Públicas, que se referem aos recursos do Fundeb. Por outro lado, houve redução significativa das Transferências de Instituições Privadas. Entre as Transferências Correntes, as da União e suas Entidades foram as mais representativas, destacando-se o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE, R\$ 4,384 bilhões; as Transferências do SUS – Fundo a Fundo, R\$ 907,117 milhões; as Transferências do FNDE, R\$ 804,132 milhões; e as Transferências da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Naturais, R\$ 408,040 milhões. Dentro desse grupo, o volume principal refere-se à Cota-Parte da Cfem, R\$ 307,097 milhões. Ainda no âmbito das Transferências da União, destacam-se as Transferências do IPI, Cide e Comercialização do Ouro, R\$ 693 milhões, e as Transferências de Bônus de Assinatura da Cessão Onerosa pela Exploração do Pré-Sal, R\$ 414 milhões.

De acordo com a CFAMGE, a **Receita de Contribuições** representa o terceiro maior grupo de arrecadação e foi composta unicamente pelas Contribuições Sociais, totalizando R\$ 3,329 bilhões, equivalentes a 4% do total das Receitas Correntes efetivadas. As Contribuições Sociais são vinculadas aos institutos de previdência e às despesas com inativos e pensionistas, não configurando, portanto, receita de livre aplicação pelo Estado. No período de 2016 a 2019, a

Receita de Contribuições apresentou crescimento de 11%, mantendo uma representatividade similar em todos esses anos.

A **Receita Patrimonial**, em quarto maior lugar de arrecadação, totalizou R\$ 2,511 bilhões. Em comparação ao exercício anterior, houve expressivo aumento – da ordem de 80,67% –, tendo em vista que, na rubrica Exploração de Recursos Naturais, do total de R\$ 967,311 milhões, foram registrados R\$ 891,168 milhões, referentes ao bônus de assinatura do Contrato de Concessão, 3º Termo Aditivo, para exploração industrial, comercial, institucional e residencial dos serviços de gás canalizado, celebrado entre o Estado de Minas Gerais e a Companhia de Gás Canalizado de Minas Gerais – Gasmig, tendo como interveniente a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais.

As **Receitas de Capital** arrecadadas em 2019 atingiram o valor de R\$ 1.898 bilhão, do qual 60,74% corresponderam às Operações de Crédito Internas, que somaram R\$ 1,153 bilhão.

As **Despesas Correntes** realizadas em 2019, incluídas as intraorçamentárias, totalizaram R\$ 84.405 bilhões, dos quais 45,75% referem-se às despesas de Pessoal e Encargos Sociais, que atingiram R\$ 47.654 bilhões.

As **Despesas de Capital** realizadas em 2019 atingiram o montante de R\$ 6.482 bilhões, 54% dos quais relativos à amortização da dívida<sup>5</sup> (R\$ 3.556 bilhões) e 39,77% relativos aos Investimentos, que representaram R\$ 2.578 bilhões.

As despesas totais empenhadas e realizadas (R\$ 108.181 bilhões) podem ser analisadas de diversas formas.

Analisando por **Função de Governo** foi a seguinte: Encargos Especiais – 33,63%; Segurança Pública – 16,48%; Previdência Social – 16,28% Educação – 10,40%; Saúde – 9,66%; Judiciária – 4,38%; Administração – 2,88%; Transporte – 0,79%; Legislativa – 1,48%; Essencial à Justiça – 2,12%; Indústria – 0,00%; Urbanismo – 0,15%; Agricultura – 0,62%; Gestão Ambiental – 0,40%; Habitação – 0,05%.

Analisando por **Categoria Econômica**, constata-se, na distribuição dos gastos, que 77,37% ficaram com as Despesas Correntes, 4,72% com as Despesas de Capital e 17,90% com as Despesas Intraorçamentárias.

Especificamente quanto às **Despesas por Fontes de Recursos e Grupo de Natureza**, a CFAMGE registrou o seguinte que ficou demonstrado o comportamento da despesa do Estado, de 2016 a 2019, realizada pelos grupos Pessoal e Encargos Sociais e Outras Despesas Correntes – que continuam sendo os maiores dispêndios do Estado –, conforme vínculos das principais fontes financiadoras dos recursos.

Continua a CFAMGE em seu relatório técnico, *ipsis litteris*:

Como se vê, a Fonte 10 – Recursos Ordinários/Tesouro sobressai no financiamento, com o maior volume de despesas realizadas, nos grupos Pessoal e Encargos Sociais e nas Outras Despesas Correntes. Em segunda posição, no custeio dos gastos com Pessoal e Encargos Sociais, tem-se os recursos das Fontes 58 – Recursos para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS95 e 23 – Fundeb; e na segunda posição, no custeio das Outras Despesas Correntes, prevaleceram as Fontes 20 – Recursos Constitucionais Vinculados aos Municípios e 60 – Recursos Diretamente Arrecadados.

---

<sup>5</sup> Em virtude término das reduções extraordinárias nas prestações mensais do contrato com a União; início da amortização do contrato PDMG30/Banco do Brasil, em 12/17; início da amortização do contrato AFD31 e do parcelamento ordinário de débitos de contribuições previdenciárias patronais e Pasep.

Chama atenção no custeio do grupo das Outras Despesas Correntes, o aumento expressivo da Fonte: 27- Taxa de Segurança Pública. Por outro lado, houve redução dos recursos das Fontes 60 - Recursos Diretamente Arrecadados e 72 – Taxa de Fiscalização de Recursos Minerários, utilizados nos gastos com Pessoal e Encargos Sociais.

O restante dos recursos da Fonte 8196 – Depósitos Judiciais financiou, unicamente em 2016, os gastos com Pessoal e Encargos Sociais, o que justifica a variação negativa no período. Além disso, tão somente em 2019 foram utilizados, nos dois grupos de despesa, recursos da nova Fonte 95 – Recursos Recebidos por Danos Advindos de Desastres Socioambientais.

Ainda em relação às Despesas Correntes, a CFAMGE informou que as despesas com mão de obra relativas aos contratos de terceirização empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo Plano de Cargos e Salários do Quadro de Pessoal, elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização, continuam sendo classificadas, no exercício de 2019, no grupo Natureza de Despesa 1 – Pessoal e Encargos Sociais, apesar de recomendação desta Casa quando da análise das contas do exercício de 2013, Processo n. 912.324.

Diante do exposto, recomendo ao Governo mineiro que, nos próximos exercícios, atente para as alterações promovidas pela STN no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP e no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, isto é, que contabilize o elemento de despesa 34 no Grupo de Natureza de Despesa 3, adotando as regras dos Manuais vigentes à época dos registros contábeis.

Com relação ao orçamento de investimento das empresas controladas, o valor inicialmente previsto foi R\$ 4,999 bilhões. Para melhor visualização da participação do Estado no Capital votante das empresas do orçamento de investimento, faço o seguinte detalhamento: **Trem Metropolitano** – 55% das ações ordinárias; **BDMG** – 90,26% das ações ordinárias; **Cohab** – 99,99% das ações ordinárias; **Prodemge** – 98,62% das ações ordinárias; **Copasa** – 51,17% das ações ordinárias; **Cemig** – 63,89 das ações ordinárias; **Gasmig** – 98,71% das ações ordinárias; **Cemig Distribuição S.A.** – 100 % das ações ordinárias; **Cemig Geração e Transmissão** – 100% das ações ordinárias; **Codemig** – 100% das ações ordinárias; **MGS** – 99% das ações ordinárias; **Codemge** – 100% das ações ordinárias; **Copanor** – 100% das ações ordinárias; **Indi** – 100% das ações ordinárias; **MGI** – 99,83% das ações ordinárias.

### 2.3. GESTÃO FISCAL

Inicialmente, reitero pontos da Lei estadual 15.011/2004 que dispõe sobre a gestão pública responsável no Estado, definindo-a como a implementação de políticas públicas, planos, programas, projetos e ações que assegurem o acesso da população a 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, caracterizando-se, ainda, pela transparência e pelo planejamento estratégico das ações, bem como pelo caráter educativo da edição dos atos.

Ressalto, ainda, a previsão do Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS, criado pela Lei 14.172/2002, que é um dos instrumentos de planejamento e avaliação social do Governo e produzido pela Fundação João Pinheiro, tendo por objetivo a divulgação periódica do perfil de desempenho dos municípios do Estado nas áreas sociais e, como produto, o Mapa da Inclusão Social, que é um diagnóstico da realidade social, por município e macrorregião.

Em achado de auditoria, a CFAMGE identificou o seguinte:

Conforme consta do RIM do PPAG, 6º bimestre de 2019, dado do fechamento do ano, a execução orçamentária consolidada das parcelas de todos os programas perfaz R\$ 2,013 bilhões, equivalendo a 84,18% do projetado para o exercício. **Entretanto, a análise individualizada mostrou execução muito heterogênea e pouco eficaz em cerca de metade deles, como já observado nos exercícios anteriores, destacando-se os 39 programas com taxas zero ou abaixo de 1% e outros 39 com execução entre 1% e 40% frente ao planejado. Em apenas 26 programas (17,81%) a execução foi satisfatória, entre 70% e 130% do planejado.** Por outro lado, 8 projetos não faziam parte do planejamento inicial e foram incluídos no decorrer do exercício, enquanto 23 programas tiveram execução superior a 130%.

O Programa 702, que teve a maior programação na LOA, também foi o que apresentou maior valor executado, participando com 50,85% do total (R\$ 1,024 bilhão, 72,73% do planejado). Esse valor, somado aos dos outros programas com as maiores programações, perfaz 87,03% da execução orçamentária total no período, caracterizando extrema concentração dos recursos em 6 projetos dentre 136 (...) – (grifei)

E, ainda:

Vale ressaltar que, por ocasião do acompanhamento das contas de anos anteriores, a Seplag apresentou a discriminação das despesas realizadas no Programa 702, destinado aos 50 municípios, a saber: transferências aos municípios das cotas-partes do ICMS e IPI-exportação, 25%, e IPVA, 50%; pagamentos de proventos de inativos civis e militares, pensionistas e precatórios. Nota-se que a Seplag inscreveu como emergenciais, para atender aos municípios mais carentes do Estado, repasses obrigatórios, já de direito por força da Constituição, além de despesas às quais não se pode associar um bem ou serviço gerado no processo produtivo, como proventos e pensões. A partir dos dados divulgados para o exercício de 2019 não é possível verificar se esses valores obrigatórios foram retirados do demonstrativo; pelo contrário, ao comparar os valores históricos destinados ao programa 702, há indícios de manutenção. Em resposta à Abertura de Vista das Contas do ano de 2017, a Seplag esclareceu que estava estudando a possibilidade de exclusão dos Programas Especiais dos cálculos dos demonstrativos em tela, o que, no entanto, ainda não ocorreu. **Dessa forma, sugere-se como recomendação a desagregação dos recursos obrigatórios e discricionários destinados a esses municípios. Uma possível medida para essa desagregação seria a separação, em ações distintas, dos repasses obrigatórios e dos repasses extraordinários.**

Na análise por município beneficiado pelos programas citados – os 50 piores classificados no IMRS –, verificou-se que a versão do Índice utilizada foi do ano-referência 2014, mesmo já estando disponível, no site da FJP, versão mais atualizada, relativa a 2016. A destinação dos recursos mostrou-se concentrada, com 50% previstos para 10 municípios, dentre os quais apenas 3 na lista dos 50 piores da versão mais recente do IMRS. Registra-se que Januária e Esmeraldas, os municípios mais beneficiados, com 16,07% e 10,77% dos recursos, respectivamente, não fazem parte do grupo de menores notas. Apurou-se, ainda, que o município de Ubaí foi contemplado, mas não está entre os 50 piores classificados no IMRS/2014; e, de outra parte, Joanésia está classificado naquele intervalo do índice, mas não foi agraciado. Quanto à execução orçamentária dos valores previstos para os 50 municípios, as maiores parcelas foram destinadas aos citados municípios de Januária e Esmeraldas, R\$ 325,4 milhões e R\$ 209,3 milhões, respectivamente, seguidos pelos municípios de Carlos Chagas (R\$ 67 milhões) e Santa Maria do Suaçuí (R\$ 61,6 milhões), representando, juntos, 32,95% do total dos recursos destinados aos municípios mais carentes do Estado. (grifei)

Em relação à regionalização da execução orçamentária, constatei, na linha defendida pela Unidade Técnica, que “nesse exercício, também de forma reiterada, houve baixa aderência da



execução orçamentária com o planejado, em grande parte dos territórios, notadamente no Triângulo Sul, muito subestimado, e no Multiterritorial, superestimado, **mostrando a baixa qualidade do planejamento governamental**”.

Assim, considerando a recorrência do quadro relativo à distribuição espacial dos recursos orçamentários do Estado, recomento ao Governo para que concentre esforços no aprimoramento dessa gestão, no sentido de imprimir maior transparência – notadamente, registrando apenas o que efetivamente corresponde ao extrato Multiterritorial; eficácia no planejamento; e efetividade das ações – com foco na dinamização das regiões mais pobres e, por consequência, na redução das desigualdades inter-regionais históricas do Estado.

Relativamente às **metas bimestrais de arrecadação das receitas de impostos**, verifica-se que no geral os valores totais arrecadados foram superiores às respectivas previsões, conforme quadro resumido abaixo.

Classificação da Receita	Previsão Inicial	Arrecadado	Varição %
ICMS	49.969.941.360	51.976.378.118	+4,02
IPVA	5.808.295.959	5.986.567.452	+3,07
ITCD	851.914.526	947.389.763	+11,21
IRRF	4.919.728.142	4.767.937.893	-3,09

Fonte: Armazém de Informações - Siafi/Demonstrativo da Previsão Bimestral da Receita DPE/DIEF/SAIF/SEF/Seplag.

Na averiguação das prescrições da LRF, verificou-se, quanto às receitas e despesas fiscais, um descompasso entre o planejado e o executado em 2019. Atendendo aos ditames da LRF e com vistas ao atingimento das metas fiscais, o art. 40 da LDO de 2019 estabeleceu critérios para a limitação de empenho das dotações orçamentárias e da movimentação financeira, caso necessário. O Poder Executivo, em observância ao art. 8º da LRF, editou o Decreto n. 47.615/2019, que alterou a programação orçamentária e financeira do Estado, abrangendo os órgãos e as entidades do Poder Executivo, programação estabelecida com base no orçamento aprovado pela Lei n. 23.290/19 (LOA) e nas projeções anuais das disponibilidades financeiras do Tesouro Estadual, o que constituiu limitação à aprovação de cotas orçamentária e financeira.

A CFAMGE realizou consultas no Armazém de Informações – SIAFI, a fim de averiguar o **comportamento da despesa realizada**, e concluiu que o valor dos gastos ocorridos em Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras, no acumulado do ano, foi superior em mais de 50% ao total programado.

Sobre tal situação, a SEF informou, por meio do OF/SEF/GAB/SADI N°589/2019, que houve aperto financeiro no primeiro semestre com limites para empenho de 20% e 30%, e que nem todas as despesas puderam ser absorvidas nesses limites, dada a natureza de sua execução, como, por exemplo, as despesas relativas às ações e serviços de saúde, que a despeito da programação trazida pelo decreto, foi ultrapassada no montante aproximado de R\$ 164 milhões, tendo em vista o cumprimento do índice constitucional. Foram citadas também as despesas com encargos financeiros da administração central, executadas na unidade orçamentária 1911 – EGE/SEF, com deslocamento da ordem de R\$ 106 milhões, tratando-se de despesas cuja programação orçamentária ocorre de forma específica, nem sempre linear, tais como, juros, multas de mora e encargo legal decorrente de débito previdenciário do Estado com a União, referente aos exercícios de 2017 e 2018. Por fim, foi citada a despesa empenhada de R\$ 125 milhões contra uma previsão do Decreto de Programação de R\$ 40 milhões ocorrida na unidade orçamentária 1915 – Transferência a Empresas. Tal deslocamento adveio também de

autorizações da Câmara de Orçamento e Finanças para incrementos de limites orçamentários para aporte de capital na Minas Gerais Participações S.A. – MGI.

Assim sendo, diante da discrepância ocorrida entre a programação orçamentária e a respectiva execução, **recomendo** ao Estado que seja observada a responsabilidade na gestão fiscal preconizada pela LRF, no que tange a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento das metas de resultados entre receitas e despesas, bem como se atente quanto ao cumprimento das metas previstas na LDO e, ainda, a observância dos resultados primário e nominal.

A **Receita Corrente Líquida – RCL**<sup>6</sup> de 2019 totalizou R\$ 64,068 bilhões, atingindo a cifra de 102,79% da previsão atualizada, embora tenha apresentado um aumento de 13,71% em comparação com a RCL totalizada em 2018 (R\$56,345 bilhões).

Como se vê no demonstrativo da RCL, na composição das Receitas Correntes, em 2019 não houve arrecadação da Receita de Transferência Financeira do ICMS – Desoneração – LC 87/96 – Lei Kandir, a despeito da previsão da LOA de R\$ 184,852 milhões. Por outro lado, houve impacto na arrecadação do Estado, em decorrência da entrada de três novas receitas. Uma delas ocorreu em abril/19, no valor de R\$ 632,677 milhões advindos da indústria extrativa, com crescimento de 691,67%, em relação a março/19, conforme dados extraídos do Relatório de Receitas por Atividade Econômica constantes no sítio eletrônico da SEF. Já no mês 09/19, foi auferido R\$ 891,168 milhões, a título de Bônus de Assinatura do Contrato de Concessão Principal referente à outorga pela exploração do gás natural. Finalmente, em 31/12/19, foi arrecadado R\$ 413,485 milhões, de recurso oriundo da Cessão Onerosa do Bônus de Assinatura do Pré-Sal para Municípios e Estados.

Nesta oportunidade, detalho historicamente a evolução da Receita Corrente Líquida nos exercícios financeiros de 2009 a 2019:

Anos	Valores Correntes	Variação Nominal - 2009 a 2019 %
2009	29.118.469.548,08	-
2010	33.179.151.679,00	13,95
2011	37.284.183.547,69	12,37
2012	40.371.093.300,80	8,28
2013	43.141.298.799,57	6,86
2014	47.644.235.435,77	10,44
2015	51.643.235.767,49	8,39
2016	53.731.469.131,32	4,04
2017	55.173.574.559,76	2,68
2018	56.345.444.787,97	2,12
2019	64.068.169.194,30	13,71

Fonte: Armazém de Informações - Siafi e RREO/2009-2019.

<sup>6</sup> O principal objetivo da RCL é servir de parâmetro para os limites das despesas total e setorial com pessoal, da dívida consolidada líquida, das operações de crédito, do serviço da dívida, das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária, das garantias, do montante da reserva de contingência, da contratação de parcerias público-privadas e, finalmente, da previsão e da execução das emendas parlamentares.

Em 2019, houve a maior arrecadação da série histórica, com um acréscimo nominal significativo, influenciado, principalmente, pela arrecadação de receitas extraordinárias.

Entretanto, em consonância com a Unidade Técnica, **recomendo** ao Governo Estado que atente à recomendação contida no Manual de Demonstrativos Fiscais – RREO, válido para o exercício de 2019, no sentido de se evitar que receitas de caráter temporário, como as de Royalties, deem margem à criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, tais como despesas com pessoal, em nível incompatível com o equilíbrio das contas públicas quando essas receitas cessarem.

Em relação às renúncias de receitas, cumpre destacar que o montante das renúncias ocorridas em 2019 foi bem próximo dos R\$ 16 bilhões, 24,18% abaixo da previsão da LOA. Apesar dos Benefícios Heterônomos terem se efetivado 36,91% acima do previsto, o resultado das Renúncias Consolidadas e Novas Renúncias ficou muito aquém do previsto, 51,74% e 30,11%, respectivamente. De uma forma geral, ocorreu um enorme distanciamento entre a previsão e a realização em todas as modalidades de renúncias especificadas, fato que enseja esclarecimentos por parte da SEF.

Pertinente o estudo realizado pela CFAMGE, comparando as renúncias de receitas em relação a diversas despesas (essenciais) realizadas no Governo estadual. Vejamos:

Em relação às receitas efetivadas, o total das perdas representou 17,54% da Receita Corrente, 23,96% da Receita Tributária e 31,02% da Receita de ICMS, percentuais menores que aqueles previstos na LOA, 23,93%, 32,79% e 42,55%, respectivamente. **Sob outro ângulo, quanto à comparação dessas perdas com algumas despesas essenciais, afere-se que chegam a ultrapassar em 140% o valor aplicado em ações e serviços públicos de saúde (conforme informado pelo Estado) e em 45% o destinado à manutenção e desenvolvimento de ensino (também conforme o informado, e não de acordo com o apurado por esta Coordenadoria), cabendo atentar para o peso da parcela de caráter não discricionário do Estado (Benefícios Heterônomos), responsável por mais da metade das receitas renunciadas. (grifei)**

Registro que em situação de déficit orçamentário, em que as despesas evoluem de forma exponencial para atendimento das necessidades de manutenção da máquina pública e dos direitos sociais, econômicos e culturais (interesse público primário), e em que há queda (ou pequeno aumento) de arrecadação, a receita, bem como sua renúncia, devem ser objeto de atenção. Comparando o déficit orçamentário fiscal enfrentado por Minas Gerais em 2019, de R\$ 8,632 bilhões, conforme registrado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (6º bimestre/2019) com o total das renúncias de receitas em torno de R\$ 16 bilhões, nota-se que esta superou aquele em 86,77%.

De acordo com a CFAMGE, excluindo-se os benefícios heterônomos, o total das renúncias efetivadas no âmbito estadual atingiu R\$ 7,846 bilhões. Diante desse fato, é oportuno comentar sobre a Lei Kandir, uma vez que no Balanço Geral do Estado de 2014, Processo n. 951.454, o Relator recomendou ao Poder Executivo a concentração de esforços, por meio da mobilização de lideranças políticas nos âmbitos estadual e federal, objetivando a efetiva alteração da Lei Kandir, a mais representativa dentre as modalidades dos benefícios considerados heterônomos, ou o aumento dos repasses de recursos compensatórios pela União.

Destaco, ainda, que, analisando as renúncias como um todo, é importante destacar que os itens de maior representatividade são os relativos aos efeitos da Lei Kandir seguidos do crédito presumido de ICMS, que, juntos, respondem por mais de 80% do total das renúncias. Observa-se um crescimento das renúncias efetivadas em relação a 2018, quando o total foi de R\$ 13,955 bilhões, ocasionado pelas Renúncias Consolidadas (10,40% de aumento) e, principalmente,

pelos Benefícios Heterônomos (23,86% de aumento). No grupo de Novas Renúncias houve uma redução significativa de 88,89%, mas que não foi suficiente para conter o crescimento do total das renúncias, da ordem de R\$ 2,167 bilhões, ou 15,53%. Certifica-se, assim, que a Lei Kandir é responsável por grandes perdas para o Estado, explicitando a enorme importância de se promoverem ações que minimizem seus efeitos, o que tem sido feito de forma conjunta pelo Poder Executivo, Legislativo e o Ministério Público do Estado. O Plenário do STF, em sessão de 30/11/16, julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão – ADO 25 e fixou o prazo de 12 meses para que o Congresso Nacional editasse lei complementar regulamentando os repasses de recursos da União para os Estados e o Distrito Federal em decorrência da desoneração das exportações do ICMS. De acordo com a decisão, se ainda não houvesse lei regulamentando a matéria quando esgotado o prazo, caberia ao TCU fixar regras de repasse e calcular as cotas de cada um dos interessados. No entanto, esse prazo não foi cumprido e, em 21/2/19, o relator da matéria no STF, Ministro Gilmar Mendes, deferiu, em parte, pedido da União para que o prazo fixado fosse prorrogado por mais doze meses, a contar daquela data (21/02/19), conforme decisão disponibilizada no sítio eletrônico do STF. **Posteriormente, decisão plenária do STF, datada de 20/05/2020 (e publicada em 12/11/2020), ocorreu a homologação do acordo realizado entre a União e todos os entes estaduais e distrital a qual reproduzo na sua integralidade, devido a sua importância histórica, *ipsis litteris*:**

**“CLÁUSULA PRIMEIRA.** Os Estados da Federação e o Distrito Federal, representados pelos Governadores ou por seus legítimos representantes, nos autos da ADO 25, em trâmite no Supremo Tribunal Federal, manifestam expressa concordância com o repasse, pela União, da ordem de R\$ 58.000.000.000,00 (cinquenta e oito bilhões de reais), no período de 2020 a 2037, nos termos da medida legislativa prevista no item 4.3 ou no item 4.4; acrescido do montante de (i) R\$ 3.600.000.000,00 (três bilhões e seiscentos milhões de reais), sendo R\$ 1.200.000.000,00 (um bilhão e duzentos milhões de reais), nos três anos subsequentes à aprovação da regulamentação da proposta de reforma constitucional que visa repassar mais recursos, da União aos demais Entes Federativos, de parte da receita proveniente do disposto no art. 20 da Constituição Federal, nos termos do item 4.2; e (ii) R\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de reais), da receita a ser obtida a título de bônus de assinatura com os leilões dos Blocos de Atapu e Sépia, previstos para o ano de 2020, consoante detalhado no item 4.5.

**PARÁGRAFO ÚNICO.** Os anos de início e término dos períodos de repasse previstos na Cláusula Primeira, bem como nas demais cláusulas do presente Acordo, serão automaticamente postergados para o exercício financeiro no qual a respectiva medida legislativa seja devidamente promulgada.

**CLÁUSULA SEGUNDA.** Com o presente Acordo, todos os Estados-Membros e o Distrito Federal reconhecem a quitação de valores porventura devidos, vencidos e vincendos, incluída a parcela de seus Municípios, decorrentes do disposto no art. 91 do ADCT.

**PARÁGRAFO ÚNICO.** Não serão devidos honorários advocatícios nas ações judiciais que forem extintas em decorrência do presente Acordo.

**CLÁUSULA TERCEIRA.** Uma vez promulgada a proposta legislativa que crie a obrigação de repassar os recursos previstos na cláusula primeira, a União deverá incluir, anualmente, em suas leis orçamentárias, a quantia necessária à realização da despesa.

**CLÁUSULA QUARTA.** A União declara, por intermédio do Poder Executivo, que:

4.1. Envidará esforços para a promulgação da PEC nº 188, de 2019, nos termos em que apresentada ao Congresso Nacional, especialmente, em relação à aprovação da proposta nela constante de alteração do art. 20 da Constituição e de revogação do art.

91 de seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dos arts. 46 a 60 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010;

4.2. No caso de a PEC nº 188, de 2019, ser aprovada com a respectiva revogação do art. 91 do ADCT e com a introdução do § 3º no art. 20 da Constituição Federal, a União encaminhará, em até sessenta dias contados da promulgação da respectiva emenda constitucional, projeto de medida legislativa que disciplinará a transferência de recursos prevista no citado art. 20, § 3º, da Constituição Federal. Além das condições e vedações previstas nos §§ 3º e 4º do referido artigo constitucional, o projeto de medida legislativa estabelecerá os seguintes critérios de repartição da citada transferência de recursos:

I. de 2020 a 2022, serão distribuídos R\$ 5.200.000.000,00 (cinco bilhões e duzentos milhões de reais) anuais;

II. de 2023 a 2030, serão distribuídos R\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de reais) anuais;

III. a partir de 2031 até 2037, o montante de que trata o subitem II será reduzido progressivamente em R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais) a cada ano, até o pagamento da última parcela, de R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais), em 2037;

IV. as parcelas pertencentes a cada Estado, incluídas as parcelas de seus Municípios, previstas nos subitens I, II e III deste item, serão proporcionais aos coeficientes individuais de participação previstos no anexo do presente acordo, e do Protocolo ICMS Confaz 69, de 4 de julho de 2008, ou outro documento que os substituam, na proporção de 50% (cinquenta por cento) cada;

V. do montante referente à transferência temporária que cabe a cada Estado, a União entregará, diretamente, 75% (setenta e cinco por cento) ao próprio Estado e 25% (vinte e cinco por cento) aos seus Municípios, distribuídos segundo os mesmos critérios de rateio aplicados às parcelas de receita que lhes cabem do ICMS;

VI. a quantia porventura excedente e, a partir de 2037, integral, prevista na medida legislativa referida neste item 4.2 será distribuída aos Estados e ao Distrito Federal e Municípios em conformidade com os demais critérios e condições estabelecidos na medida legislativa;

VII. caso a PEC nº 188, de 2019, tenha sido promulgada sem a revogação dos arts. 46 a 60 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, prevista no art. 8º, XII, da citada proposta de emenda constitucional, tal revogação deverá constar no projeto de medida legislativa descrito neste item;

VIII. a medida legislativa prevista neste item não poderá ser aplicada de forma cumulativa com a lei complementar prevista no item 4.3;

IX. caso a presente medida legislativa venha a ser promulgada após a vigência da lei complementar prevista no item 4.3, deverão ser devidamente compensadas as parcelas já repassadas pela União.

4.3. Enquanto não promulgada a PEC nº 188, de 2019, com o intuito de suprir a omissão inconstitucional reconhecida nos autos da ADO nº 25, a União encaminhará, em até sessenta dias contados da homologação do presente acordo, projeto de lei complementar que, simultaneamente, reconhecerá a implementação da regra de cessação referida no § 2º do art. 91 do ADCT e criará nova transferência temporária, a qual observará os seguintes critérios:

I. de 2020 a 2030, serão distribuídos R\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de reais) anuais;

II. a partir de 2031 até 2037, o montante de que trata o subitem I será reduzido progressivamente em R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais) a cada ano, até o pagamento da última parcela, de R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais), em 2037;

III. do montante referente à transferência temporária que cabe a cada Estado, a União entregará, diretamente, 75% (setenta e cinco por cento) ao próprio Estado e 25% (vinte e cinco por cento) aos seus Municípios, distribuídos segundo os mesmos critérios de rateio aplicados às parcelas de receita que lhes cabem do ICMS;

IV. no exercício em que a Lei Complementar de que trata este item 4.3 for aprovada, os valores mensais serão entregues aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios em parcelas iguais, tantos quantos forem os meses entre a data de publicação e o final do respectivo exercício;

V. caso a medida legislativa prevista no item 4.2 do presente acordo já tenha sido promulgada, o Presidente da República poderá requerer a retirada do Projeto de Lei Complementar previsto neste item;

VI. para distribuição das parcelas pertencentes a cada Estado, incluídas as parcelas de seus Municípios, previstas nos subitens I e II, deste item, será observado o disposto na cláusula quarta, item 4.2, subitem IV deste termo de acordo.

VII. a lei complementar de que trata este item conterà previsão expressa de perda de sua eficácia caso editada a medida legislativa prevista no item 4.2 do presente acordo.

4.4. No caso de a PEC nº 188, de 2019, ser aprovada sem a revogação do art. 91 do ADCT, mas com a introdução do § 3º no art. 20 da Constituição Federal, a União encaminhará, em até sessenta dias contados da sua promulgação, projeto de lei complementar que, simultaneamente, reconhecerá a implementação da regra de cessação referida no § 2º do art. 91 do ADCT, e disciplinará a transferência de recursos prevista no citado art. 20, § 3º, da Constituição Federal. Além das condições e vedações previstas nos §§ 3º e 4º do referido artigo constitucional, o projeto de lei complementar estabelecerá os seguintes critérios de repartição da citada transferência de recursos:

I. de 2020 a 2030, serão distribuídos R\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de reais) anuais;

II. a partir de 2031 até 2037, o montante de que trata o subitem I será reduzido progressivamente em R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais) a cada ano, até o pagamento da última parcela, de R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais), em 2037;

III. do montante referente à transferência temporária que cabe a cada Estado, a União entregará, diretamente, 75% (setenta e cinco por cento) ao próprio Estado e 25% (vinte e cinco por cento) aos seus Municípios, distribuídos segundo os mesmos critérios de rateio aplicados às parcelas de receita que lhes cabem do ICMS;

IV. no exercício em que a Lei Complementar de que trata este item for aprovada, os valores mensais serão entregues aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios em parcelas iguais, tantos quantos forem os meses entre a data de publicação e o final do respectivo exercício.

V. para distribuição das parcelas pertencentes a cada Estado, incluídas as parcelas de seus Municípios, previstas nos subitens I e II, deste item, será observado o disposto na cláusula quarta, item 4.2, subitem IV deste termo de acordo;

VI. a quantia porventura excedente e, a partir de 2037, integral, prevista na medida legislativa referida neste item 4.2, será distribuída aos Estados e ao Distrito Federal e Municípios em conformidade com os demais critérios e condições estabelecidos na medida legislativa;

VII. caso esteja vigente a lei complementar prevista no item 4.3 do presente acordo, o projeto de lei complementar de que trata este item conterà previsão expressa de sua revogação, bem como da compensação das parcelas já repassadas pela União;

VIII. a lei complementar descrita neste item não poderá ser aplicada de forma cumulativa com a aquela prevista no item 4.3;

IX. caso a PEC nº 188, de 2019, tenha sido promulgada sem a revogação dos arts. 46 a 60 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, prevista no art. 8º, XII, da citada proposta de emenda constitucional, tal revogação deverá constar no projeto de lei complementar descrito neste item.

4.5. Independentemente das medidas referidas nos itens anteriores, a União envidará esforços para a realização dos leilões dos Blocos de Atapu e Sépia e encaminhará projeto de medida legislativa alterando a Lei nº 13.885, de 2019, para prever a distribuição adicional de R\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de reais) a serem descontados da parcela da União referente à receita a ser obtida a título de bônus de assinatura com os leilões, e distribuídos segundo os coeficientes individuais de participação previstos no anexo do presente acordo, e do Protocolo ICMS Confaz 69, de 4 de julho de 2008, ou outro documento que os substituam, na proporção de 50% (cinquenta por cento) cada.

4.5.1. Do montante referente à distribuição de que trata o item 4.5, a União entregará, diretamente, 75% (setenta e cinco por cento) ao próprio Estado e 25% (vinte e cinco por cento) aos seus Municípios, distribuídos segundo os mesmos critérios de rateio aplicados às parcelas de receita que lhes cabem do ICMS.

4.5.2. Enquanto não realizados ou frustrados os leilões dos Blocos de Atapu e Sépia, a União fica desobrigada do repasse de R\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de reais), o qual somente ocorrerá no exercício financeiro em que a receita com o bônus de assinatura efetivamente ingressar nos cofres da União.

4.5.3. Caso o leilão de cada bloco ocorra em exercícios distintos, o repasse de R\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de reais) será dividido nos dois períodos respectivos em que a receita com o bônus de assinatura efetivamente ingressar nos cofres da União, em duas partes iguais de R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais).

**CLÁUSULA QUINTA.** Este acordo será utilizado como um dos fundamentos da justificativa dos projetos das medidas legislativas referidas na Cláusula Quarta, a serem encaminhados ao Congresso Nacional.

**CLÁUSULA SEXTA.** Os Estados e o Distrito Federal reconhecem que, no que se refere à alegada parcela devida em decorrência do art. 91 do ADCT para o exercício financeiro de 2019, tal obrigação é considerada cumprida pela União com a realização da transferência prevista no item 4.5.

**PARÁGRAFO ÚNICO.** A quitação da parcela devida em decorrência do art. 91 do ADCT para o exercício financeiro de 2019 e o cumprimento desta cláusula específica do acordo independem da eventual aprovação de quaisquer das medidas legislativas previstas nos itens 4.2, 4.3 e 4.4.

**CLÁUSULA SÉTIMA.** A não aprovação de nenhuma das propostas legislativas previstas nos itens 4.2, 4.3 e 4.4 da Cláusula Quarta constitui-se em cláusula resolutiva do presente acordo, à exceção do item 4.5 da Cláusula Quarta e da Cláusula Sexta.

**PARÁGRAFO ÚNICO.** A não aprovação da proposta legislativa prevista no item 4.5 constitui-se em cláusula resolutiva da Cláusula Sexta do presente acordo.

**CLÁUSULA OITAVA.** Persistindo a mora legislativa, o Supremo Tribunal Federal poderá ser novamente instado a se manifestar nos autos da ADO 25, diante do descumprimento do prazo e das condições fixadas no julgamento de mérito da referida ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

**CLÁUSULA NONA.** Qualquer dúvida acerca da interpretação das cláusulas contidas neste acordo será dirimida pelo Supremo Tribunal Federal, por se tratar de conflito federativo (art. 102, I, “f”, da CF”).

Quanto a **evolução da renúncia de receita**, a Receita Corrente cresceu 11,06% em relação a 2018, em contraponto ao crescimento de 15,53% no total das renúncias. Comparando com 2015, o que se observa é um crescimento de 26,35% na Receita Corrente, contra um crescimento de 48,23% nas renúncias.

Estudo realizado pela CFAMGE demonstrou, em relação ao **impacto das renúncias na execução orçamentária**, que os Benefícios Heterônomos, incidentes apenas sobre o ICMS, correspondem a, aproximadamente, 16% de toda a receita arrecadada com esse tributo, tendo aumentado essa relação em 4,46% entre 2015 e 2019. Item mais expressivo na análise das renúncias, permanecendo sempre acima de 40%, os efeitos da Lei Kandir ficaram 116,86% maiores do que o observado em 2015. Esse item caiu 7,57% em 2016, praticamente dobrou em 2017 (98,45%) e voltou a cair 6,61% em 2018. Já em 2019 cresceu 26,6%.

A **Dívida ativa**<sup>7</sup> atualizada está em torno de R\$ 60,320 bilhões, pouco menor do que o final de 2018 com sua maior parcela, 74,23%, consignada no Ativo Não Circulante, Dívida Ativa Tributária – Multas e Encargos, da Administração Direta. Destaca-se, no entanto, que a quase totalidade da dívida já atualizada, 97,38%, é subtraída pelas contas redutoras de Ajuste para Perdas e Cessão de Direitos Creditórios, fazendo com que o saldo contábil líquido caia para apenas R\$ 1,581 bilhão.

A EGE/SEF, que concentra 99,66% da dívida ativa estadual, apresentou um saldo pouco menor que o registrado em 2018.

Em relação à **Dívida Ativa tributária**, a Secretaria de Estado da Fazenda informou saldo da dívida tributária de R\$59,101 bilhões, sendo R\$ 1,921 bilhão referente à dívida ativa parcelada

---

<sup>7</sup> Dívida ativa é o conjunto de créditos tributários e não tributários em favor da Fazenda Pública, não recebidos no prazo para pagamento, após apuração de certeza e liquidez, conforme art. 39 da Lei 4.320/64. No âmbito estadual, a sua gestão está submetida aos ditames da Lei 6.763/75, que consolida a legislação tributária do Estado, sua incidência e o fato gerador, ao passo que as formas de extinção e garantias do crédito tributário estão dispostas na Lei 14.699/03, ambas alteradas pela Lei 20.540, de 14/12/12, a qual trata da autorização da compensação de créditos de precatórios judiciais com débitos líquidos e certos inscritos em dívida ativa, pela Lei 22.549, de 1/7/17, que instituiu o Plano de Regularização de Créditos Tributários, e pela Lei 23.090, de 21/8/18, que altera a Lei 22.914, de 12 de janeiro de 2018), que dispõe sobre a cessão de direitos creditórios originados de créditos tributários e não tributários do Estado e reinstalou benefícios fiscais relativos ao ICMS, além de outras providências.



(3,25% do total), 43,309 bilhões em relação à dívida ativa ajuizada (73,28% do total) e 13,870 bilhões em relação à dívida ativa não ajuizada (23,47% do total).

Interessante é a relação de maiores devedores da Dívida Ativa de ICMS, vejamos:

Razão Social	Débito em 2019
Ambev S.A.	3.295.217.006,81
Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos	1.553.978.965,53
Ford Motor Company Ltda.	1.482.270.728,74
Vale S.A.	1.321.144.840,71
GO3 Indústria Com. Distribuição de Bebidas Ltda	894.488.050,48
Telemar Norte Leste S.A. (em recuperação judicial)	763.710.447,26
CRBS S.A.	751.308.956,32
Arcelormital Comercializadora de Energia Ltda.	554.704.837,51
Distribuidora de Bebidas ABC – Indústria e Comércio Ltda.	454.510.116,93
Raizen Combustíveis S.A.	450.042.567,95
<b>Total</b>	<b>9.310.810.039,53</b>

Cabe ressaltar, no exercício, as **receitas de operações de crédito** realizadas (R\$ 15,933 bilhões) e as despesas de capital empenhadas (R\$ 6,494 bilhões), como também as receitas de operações de crédito previstas para o exercício (R\$ 653,770 bilhões) e as despesas de capital dotadas (R\$ 8,138 bilhões), verifica-se o cumprimento da Regra de Ouro<sup>8</sup>, porquanto as operações de crédito previstas e realizadas foram inferiores às despesas de capital dotadas e empenhadas.

A **Dívida Consolidada Líquida – DCL**<sup>9</sup> atingiu, em 2019, R\$ 130,467 bilhões, valor superior em R\$ 18,635 bilhões ao previsto no Anexo de Metas Fiscais da LDO. As Resoluções do Senado Federal n. 40 e n. 43, ambas de 2001, impõem limites para a dívida pública e o endividamento do Estado.

De acordo com a legislação, a DCL, ao final do décimo quinto exercício financeiro, contado a partir de 2001, não poderá exceder em duas vezes a RCL. O ajuste do excedente apurado ao

<sup>8</sup> Segundo o art. 167, inciso III, da Constituição federal, é vedada a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Tal princípio, denominado Regra de Ouro das finanças públicas, visa a coibir o endividamento do Estado para custear despesas correntes. (Fonte: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo/regra-de-ouro.htm> - Acesso em 30/04/2021).

<sup>9</sup> A dívida consolidada ou fundada, nos termos do artigo 98 da Lei 4.320/64, compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financiamento de obras e serviços públicos. De acordo com o artigo 29, I, da LRF, dívida pública consolidada ou fundada é o 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.

final daquele exercício deveria ser reduzido, no mínimo, à proporção de 1/15 (um quinze avos) a cada exercício financeiro. Ao final do exercício de 2019, a DCL do Estado totalizou R\$ 122,689 bilhões, enquanto a RCL totalizou R\$ 64,068 bilhões, apresentando relação DCL/RCL de 1,9150 vez (191,50%), **evidenciando que o Estado não ultrapassou o limite estabelecido pela Resolução 40 do Senado, que é de 2 (duas) vezes a RCL (200%)**. Entretanto, o percentual de 191,50% correspondeu a 95,75% do teto máximo estabelecido pela aludida Resolução, ultrapassando em 5,75 p.p. o limite de alerta definido no inciso III do § 1º do art. 59 da LRF, de 90%. Nos três quadrimestres de 2019, o Estado ultrapassou o limite de alerta referente à DCL.

Conforme **Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal** referente ao sexto bimestre/19, republicado no Diário Eletrônico da SEF MG em 17/2/2020144, o Resultado Primário<sup>10</sup> acima da linha<sup>11</sup> correspondeu a um superávit de R\$ 4,726 bilhões, R\$ 3,546 bilhões acima da meta pactuada para o ano, que teve como previsão um superávit de R\$ 1,180 bilhão pelo regime de caixa. Já o Resultado Nominal acima da linha ficou negativo em R\$ 2,809 bilhões, representando um crescimento da dívida, pois a soma do resultado primário com os juros ativos foi maior que os juros passivos. A meta foi fixada com déficit de R\$ 3,862 bilhões. No entanto, segundo a 9ª edição do MDF, um resultado nominal com sinal negativo indica que houve um aumento da DCL, enquanto um resultado positivo indica que houve diminuição, diferentemente do método adotado anteriormente. Nesse sentido, o valor da meta de resultado nominal, segundo a 9ª edição do MDF, indicaria um aumento da DCL no montante correspondente.

Todavia, o que se verifica na tabela 2.28 do Anexo I de Metas Fiscais é que o valor representa uma redução da dívida, devendo, no meu entendimento ser positiva em R\$ 3,862 bilhões. Seguindo esse entendimento, o resultado nominal foi inferior em R\$ 6,622 bilhões à meta pactuada na LDO 2019. Depreende-se então que não foi cumprida a meta de resultado nominal para o exercício de 2019, uma vez que houve um aumento da dívida e não uma redução, conforme estabelecido na tabela 2.28 do Anexo I de Metas Fiscais da LDO 2019.

A **dívida de Restos a Pagar**<sup>12</sup> do Estado em 31/12/2019 totalizou R\$ 39,931 bilhões, sendo que, do estoque de Restos a Pagar, 42,05%, ou seja, R\$ 16,790 bilhões, referem-se a registros do período de 1997 a 2018, e 57,95%, ou seja, R\$ 23,141 bilhões, a registros de 2019.

Ademais, o Poder Executivo detém R\$ 38,403 bilhões, 96,17% do saldo total registrado, dos quais R\$ 21,706 bilhões, 56,52%, referem-se às inscrições do exercício de 2019. Registra-se

---

<sup>10</sup> O resultado primário é a diferença entre as receitas e despesas, excluindo-se as financeiras. De modo geral, esse indicador aponta a capacidade do Governo de acumular recursos para realizar o pagamento dos encargos da dívida, sendo parâmetro para o potencial de sua solvabilidade e também de sua austeridade fiscal

<sup>11</sup> Cabe alertar que a edição anterior do Manual de Demonstrativos Fiscais (8ª edição, Portaria 495/17 da STN) alterou significativamente o conteúdo do demonstrativo ao englobar a apuração do Resultado Primário e do Nominal por meio das metodologias “abaixo da linha” e “acima da linha”. Os cálculos por meio da metodologia abaixo da linha avaliam as mudanças no estoque da dívida consolidada líquida, enquanto o critério acima da linha examina as causas dos desequilíbrios, sendo elaborada a partir dos componentes do resultado (receitas e despesas orçamentárias)

<sup>12</sup> Os Restos a Pagar constituem compromissos financeiros exigíveis que compõem a dívida fluante e podem ser caracterizados como despesas empenhadas, mas não pagas, até o dia 31 de dezembro de cada exercício financeiro. De acordo com a Lei 4.320/64, pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas, percebendo-se claramente a observância ao regime de competência para as despesas que, se não pagas até 31 de dezembro, nem canceladas por um processo de análise e depuração, tenham sido inscritas em Restos a Pagar, uma vez que se referem a encargos incorridos no próprio exercício.

Conforme o art. 36 da lei 4.320/64, as despesas inscritas em restos a pagar distinguem-se em processadas e não processadas. Os Restos a Pagar Processados – RPP referem-se a despesas empenhadas e já liquidadas, obrigações cumpridas por fornecedor de bens ou serviços e já verificadas pela Administração, contudo, ainda não pagas; e os Restos a Pagar Não Processados – RPNP referem-se às despesas que foram apenas empenhadas (autorizadas), mas não liquidadas, relativas a contratos e convênios em plena execução, não existindo ainda direito líquido e certo do credor, pois o fornecedor ainda não cumpriu sua obrigação.

que permanece a situação descrita em relatórios anteriores, de valores antigos compondo o saldo de Restos a Pagar – no caso dos RPP desde 1997 e dos RPNP desde 2012.

No exercício de 2019, os **RPP apresentaram um acréscimo de 49,71%** e os **RPNP, acréscimo de 15,94%, comparativamente ao exercício de 2018.**

O quadro abaixo elucida, melhor, a evolução substancial dos restos a pagar (processados – RPP - e não processados - RPNP), de 2014 a 2019:

Ano-origem	RPP	RPNP	Total
<b>2014</b>	R\$3,484 bilhões	R\$1,645 bilhão	R\$5,129 bilhões
<b>2015</b>	R\$6,156 bilhões	R\$4,878 bilhões	R\$11,034 bilhões
<b>2016</b>	R\$8,870 bilhões	R\$5,761 bilhões	R\$14,631 bilhões
<b>2017</b>	R\$13,197 bilhões	R\$8,182 bilhões	R\$21,379 bilhões
<b>2018</b>	R\$21,275 bilhões	R\$6,968 bilhões	R\$28,243 bilhões
<b>2019</b>	<b>RS31,852 bilhões</b>	<b>RS8,079 bilhões</b>	<b>RS39,931 bilhões</b>

Fonte: Armazém de Informações – Siafi.

Impende gizar que as inscrições em Restos a Pagar tiveram aumento no período, à exceção do exercício de 2014, no qual houve decréscimo de 12%. Em 2019, houve um aumento de 16,98% comparado às inscrições de 2018. Quanto aos pagamentos, apresentaram trajetória ora crescente, ora decrescente, tendo, em 2019, ocorrido decréscimo de 13,82%.

Em relação aos RPP, as inscrições perfizeram o montante de R\$ 17,985 bilhões, sendo 81,42% referentes às Despesas Correntes. Os grupos de despesas que apresentam saldos mais relevantes são o de Juros e Encargos da Dívida Contratual, 30,49% do total, integralmente registrados no Poder Executivo, seguidos do de Pessoal e Encargos Sociais, 29,56% do total, sendo que, desses, pertencem ao Executivo R\$ 4,340 bilhões, ou seja, 81,62%. Dentre as Despesas de Capital, destacam-se as inscrições das despesas de Amortização da Dívida, com saldo de R\$ 2,646 bilhões.

Constata-se que houve redução, nas inscrições, de R\$ 3,290 bilhões, em relação ao ano de 2018, principalmente nas naturezas de despesas Pessoal e Encargos Sociais (40,48%), Outras Despesas Correntes (45,06%) e Investimentos (58,94%).

Quanto aos RPNP, as inscrições somam R\$ 8,079 bilhões, dos quais, R\$ 5,155 bilhões referem-se às inscrições de 2019. Os grupos de despesas que apresentaram saldos mais relevantes foram os de Outras Despesas Correntes, 52,36% do total, Investimentos, 23,81% do total e Pessoal e Encargos Sociais, 9,24% do total, estando a maioria registrada no Poder Executivo.

Analisadas as inscrições em Restos a Pagar Não Processados, constatou-se que o Executivo, em 2015, antes das inscrições, registrou suficiência de R\$ 58,552 milhões e, portanto, só poderia inscrever RPNP até o limite de tal disponibilidade; contudo, inscreveu R\$ 4,330 bilhões. Em 2016, a insuficiência inicial era de R\$ 3,272 bilhões; e, mesmo assim, inscreveu o montante de R\$ 4,788 bilhões. Em 2017, houve insuficiência de R\$ 9,535 bilhões e foram inscritos R\$ 6,261 bilhões em RPNP, resultando numa insuficiência final de R\$ 15,797 bilhões. Em 2018, insuficiência de R\$ 26,759 bilhões e, mesmo assim, inscrições de R\$ 4,605 bilhões, acumulando uma insuficiência final de R\$ 31,364 bilhões. Em 2019, a insuficiência inicial era de R\$ 29,880 bilhões e foram inscritos R\$ 5,155 bilhões, acumulando uma insuficiência final de R\$ 35,035 bilhões, descumprindo, portanto, o art. 55, inciso III, alínea b, n. 3 da LRF.

No que tange às **Despesas Totais com Pessoal**, a CR/88, em seu art. 169, estabelece que a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. A LRF é o dispositivo legal que regulamenta as Despesas com Pessoal, especificamente nos arts. 18 a 20, para as suas definições e limites, e nos arts. 21 a 23, para dispor sobre seu controle. Seu art. 19 fixa o limite global dos Estados em 60% para o comprometimento da RCL com os gastos com pessoal. Já o art. 20 faz a repartição desse limite em nível de Poder e Órgão: 3% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; 6% para o Judiciário; 49% para o Executivo; e 2% para o Ministério Público do Estado.

Todavia, quanto à metodologia a ser aplicada para o cálculo e, mantendo coerência com decisões por mim deliberadas, entendo que não é recente a controvérsia acerca da inclusão ou da exclusão de despesas com inativos no âmbito de apuração de despesa de pessoal. Em detida análise dos Balanços Gerais do Estado, desde o exercício de 2010 até o exercício de 2018<sup>13</sup>, verifico que a discussão acerca da dedução ou não da Fonte de Recursos 58 não foi devidamente sedimentada em relação a suas repercussões jurídicas, orçamentárias e financeiras. Na verdade, houve menção à Fonte de Recursos 58 nos substanciosos votos proferidos pelos nobres conselheiros, mas a maioria dos pareceres emitidos se restringe a expedição de recomendações sobre a sua correta utilização, não adentrando, especificamente, acerca da consequência jurídica quanto a emissão de parecer prévio pela aprovação ou rejeição das contas de governo.

Todavia, com o advento da Lei 13655/2018<sup>14</sup>, impondo ao intérprete das normas sobre gestão pública que sejam considerados “os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados” (art. 22), entendo que a análise da despesa de pessoal no presente caso concreto não pode ser realizada impondo um giro hermenêutico, sem considerar a anterior metodologia de análise realizada por este Tribunal, consubstanciada nos pareceres prévios emitidos nos exercícios anteriores. Tais pareceres, de certa forma, possibilitaram segurança jurídica em relação aos atos administrativos praticados pelo Estado de Minas Gerais e seus entes. Na ótica dos poderes do Estado, a aplicação da Fonte de Recursos 58 estava sendo realizada dentro dos parâmetros legais, incidindo na regular instauração de concursos públicos e na admissão de servidores para efetivação dos direitos fundamentais, sociais e econômicos contidos na Constituição da República.

Nesta linha, importante decisão moderadora foi a deliberação ocorrida no Assunto Administrativo n. 1072447, em que o colegiado do Tribunal Pleno, na sua maioria (6x1), decidiu pela dedução da Fonte de Recursos 58 do cômputo da despesa total com pessoal. Tal decisão, longe de ser um retrocesso, atendeu às circunstâncias fáticas e jurídicas existentes em relação à delimitação metodológica de apuração da despesa de pessoal dos entes estaduais, buscando, portanto, segurança jurídica aos jurisdicionados. Todavia, esta decisão não pode, *de*

---

<sup>13</sup> **Balanço Geral n. 841956**, exercício de 2010, Relator Conselheiro Sebastião Helvecio, Revisor Conselheiro Wanderley Ávila; **Balanço Geral n. 872207**, exercício de 2011, Relator Conselheiro Cláudio Terrão, Revisora Conselheira Adriene Andrade; **Balanço Geral n. 886510**, exercício de 2012, Relator Conselheiro Mauri Torres, Revisor Conselheiro José Alves Viana; **Balanço Geral n. 912324**, exercício de 2013, Relator Conselheiro José Alves Viana, Revisor Conselheiro Sebastião Helvecio; **Balanço Geral n. 951454**, exercício de 2014, Relator Conselheiro Gilberto Diniz, Revisor Conselheiro Mauri Torres; **Balanço Geral n. 977590**, exercício de 2015, Relator Conselheiro Wanderley Ávila, Revisora Conselheira Adriene Andrade; **Balanço Geral n. 1007713**, exercício de 2016, Relatora Conselheira Adriene Andrade, Revisor Conselheiro José Alves Viana; **Balanço Geral n. 1040601**, exercício de 2017, Relator Conselheiro Sebastião Helvecio, Revisor Conselheiro Gilberto Diniz; **Balanço Geral n. 1066559**, exercício de 2018, Relator Conselheiro José Alves Viana, Revisor Conselheiro Wanderley Ávila.

<sup>14</sup> Lei 13.655/2018. “Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.”

*per si*, permanecer até ulterior **modulação** metodológica de aplicação para apuração de despesa de pessoal quando à utilização da Fonte de Recursos 58.

De qualquer maneira, invoco os princípios da colegialidade e da segurança jurídica em relação à decisão exarada no Assunto Administrativo n. 1072447, para delimitar a metodologia do cálculo de apuração da despesa de pessoal.

Neste sentido, destaco trecho do voto da Ministra do Supremo Tribunal Federal, Rosa Weber, nos autos do HC 152752/PR, de 04/04/2018, verbis:

(ii) anoto, em segundo lugar, questão que antecede, ontologicamente, o próprio dimensionamento da garantia fundamental assegurada no art. 5º, LVII, da Constituição, objeto do mérito, que diz com a segurança jurídica, **segurança jurídica que, na minha compreensão, mais do que um princípio, consiste em um valor ínsito à democracia, ao estado de direito e ao próprio conceito de justiça, além de traduzir, na ordem constitucional, uma garantia dos jurisdicionados. Nesse enfoque, a imprevisibilidade, segundo entendo, por si só qualifica-se como elemento capaz de degenerar o Direito em arbítrio.**

[...]

É dizer, a consistência e a coerência no desenvolvimento judicial do Direito são virtudes do sistema normativo enquanto virtudes do próprio Estado de Direito. As instituições do Estado devem proteger os cidadãos de incertezas desnecessárias referentes aos seus direitos.

Embora a jurisprudência comporte, obviamente, evolução – porque, insisto, a vida é dinâmica, a sociedade avança, o patamar civilizatório se eleva – é o que pelo menos se deseja - e o Direito os segue –, **a atualização do Direito operada pela via judicial – pela atividade hermenêutica dos juízes e tribunais – há de evitar rupturas bruscas e ser justificada adequadamente;**

(iii) como terceiro ponto, **ABORDO o significado do princípio da colegialidade, na engenharia decisória da atividade jurisdicional, notadamente a desempenhada pelas Cortes Supremas, princípio este QUE há de ser bem compreendido. A colegialidade, como método decisório dos julgamentos em órgãos coletivos pelo qual o decidir se dá em conjunto, impõe, aos integrantes do grupo, da assembleia ou do tribunal, procedimento decisório distinto daquele a que submetido o juiz singular.**

Por funcionar como um colegiado, em um tribunal, a justificação da decisão judicial não se detém no raciocínio jurídico de um único juiz, avançando à fase da deliberação, na qual as manifestações individuais são postas em confronto e têm sua consistência e validade testadas, para, na etapa seguinte, proclamar-se resultado que expresse a opinião unânime ou majoritária do tribunal, enquanto voz e voto de um ente coletivo.

A colegialidade, nesse ENFOQUE, assume, em um primeiro olhar, estrutura procedimental marcada pela igualdade e liberdade dos julgadores no compartilhamento dos argumentos jurídicos **a fim de compor uma racionalidade única, institucional, do tribunal,** conquanto comporte, por óbvio, expressão de divergências.

**Em uma segunda dimensão, a colegialidade, quanto ao seu elemento funcional, exige a direta interação, por meio do respeito e confiança recíprocos, entre os membros do grupo para a formação da vontade coletiva, que não se perfectibiliza com a soma de várias vozes, e sim com a sua conjugação em uníssono, a voz da Corte para toda sociedade a conformar a ordem normativa constitucional.**

**Em outras palavras, as vozes individuais vão cedendo em favor de uma voz institucional, objetiva, desvinculada das diversas interpretações jurídicas colocadas na mesa para deliberação. Essa compreensão tem sido endossada por expressivos**

**doutrinadores brasileiros dedicados ao estudo do processo constitucional, dentre os quais lembram Luiz Guilherme Marinoni<sup>15</sup>, Conrado Hubner Mendes<sup>16</sup> e Virgílio Afonso da Silva<sup>17</sup>.**

**Nesse contexto normativo e institucional, reputo o princípio da colegialidade imprescindível (isto é, necessário e suficiente) para o sistema, porquanto a individualidade dentro do tribunal, no processo decisório, tem um momento delimitado, a partir do qual cede espaço para a razão institucional revelada no voto majoritário da Corte. (Grifos nossos)**

Ainda sobre o princípio da colegialidade, tem-se excerto de voto do eminente Conselheiro Cláudio Couto Terrão, nos autos do Recurso Ordinário n. 1040670, Tribunal Pleno do dia 20/3/2019, *ipsis litteris*:

A Lei Orgânica estabelece, em seu art. 72, inciso I, que o Tribunal deliberará por acórdão em todos os processos referentes a fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial e, ainda, nos recursos. Com isso, **percebe-se, inequivocamente, que a atuação processual do controle externo por este Tribunal se dá de forma colegiada.** A exceção - que comprova a regra - encontra-se na previsão do §2º do art. 95, que condiciona a concessão de medida cautelar monocrática à ocorrência de comprovada urgência e, ainda, sujeita a eficácia da decisão à sua ratificação pelo colegiado, na primeira sessão subsequente. Além disso, admite-se que os atos de instrução do processo, entendidos como aqueles despachos desprovidos de conteúdo decisório e que se servem à condução do procedimento ao seu ato conclusivo, sejam praticados de forma monocrática pelo relator.

Disso se extrai, com bastante clareza, a irregularidade e atipicidade do procedimento adotado no âmbito do Edital de Concurso Público nº 986637, porquanto a conselheira relatora determinou, por quatro vezes, a intimação do jurisdicionado para sanar irregularidades. **Entretanto, como visto, este Tribunal não delibera sobre irregularidades de forma monocrática. Teria sido adequado, por outro lado, diante dos elementos de convicção disponíveis nos autos, levá-los ao conhecimento do colegiado, para que esse reconhecesse as irregularidades, deliberando por meio de acórdão e, somente então, determinasse a sua regularização, sob pena de multa.**

**A observância do devido processo legal em circunstâncias tais não representa mero formalismo mecânico e irracional. Longe disso, além de constituir garantia do jurisdicionado, a colegialidade tem fundamentos substantivos e permite um exame mais acurado dos fatos sob análise.** Isso, no presente caso, poderia ter evitado a inusual situação de ter sido determinado ao Senhor Antônio Rodrigues da Silva que observasse, no Edital nº 001/2016, critérios de aferição da carência financeira para fins de isenção de taxa de inscrição que sequer este Tribunal utilizou, quando da realização do Edital nº 01/2017, para provimento de vagas no cargo de Auditor.

**As determinações, que continham conteúdo decisório declaratório e mandamental, por reconhecerem irregularidades e ordenarem ao jurisdicionado a obrigação de corrigi-las, não podem ser consideradas atos instrutórios e nem seguiram o rito ou a forma das medidas cautelares do art. 95, §2º, da Lei Orgânica. Representam, dessa**

---

<sup>15</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. Julgamento nas cortes supremas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015; MARINONI, Luiz Guilherme. O STJ enquanto corte de precedentes: recompreensão do sistema processual da Corte Suprema. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014

<sup>16</sup> MENDES, Conrado Hubner. Desempenho deliberativo de cortes constitucionais no STF. In: MACEDO, Ronaldo Porto; BARBIERI, Catarina Helena Cortada (org.). Direito e interpretação: racionalidade e instituições. Rio de Janeiro: Saraiva, 2011. p. 337-361. MENDES, Conrado Hubner. Projeto de uma corte deliberativa. In: VOJVODIC, Adriana; PINTO, Henrique Motta; GORZONI, Paula; SOUZA, Rodrigo Pagani de. Jurisdição constitucional no Brasil. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 53-74; MENDES, Conrado Hubner. Constitutional courts and deliberative democracy. Oxford: Oxford University Press, 2014.

<sup>17</sup> SILVA, Virgílio Afonso. Deciding without deliberating. International Journal of Constitutional Law, vol. 11, issue 3, p. 557-584.

**forma, subtração da competência do órgão colegiado, a qual é absoluta e não permite, por isso, a prorrogação da competência para convalidar os atos praticados monocraticamente. (grifos nossos).**

O artigo 24 do Regimento Interno desta Corte expressamente afirma que o “Tribunal Pleno é órgão máximo de deliberação [...]”. Portanto, a decisão colegiada e plenária proferida no Assunto Administrativo 1072447 deve nortear a emissão de alertas referentes à Lei de Responsabilidade Fiscal. E mais, por se tratar de decisão proferida pelo Tribunal Pleno, deve delimitar as ações de fiscalização das Unidades Técnicas deste Tribunal, sob pena de desnaturar os invocados princípios da colegialidade e da segurança jurídica. É o que dispõe o artigo 55 da Lei Complementar estadual n. 102/2008 que determina ao tribunal de contas a fiscalização do cumprimento das normas relativas à gestão fiscal responsável, notadamente as previstas na Lei Complementar Federal nº 101, de 2000.

Quanto à análise do caso sob exame, entendo que o cálculo para despesa de pessoal para os fins elencados nos artigos 19 e 20 da LRF deve observar ao fundamento contido no Assunto Administrativo 1072447, qual seja, os gastos com inativos e pensionistas representativos do déficit atuarial comporão o rol das deduções previstas pela alínea “c”, inciso VI, § 1º do artigo 19 da LRF.

Em relação ao tema, resalto trechos da Consulta n. TC/000989/2015, Tribunal de Contas do Estado do Piauí, Conselheira relatora Waltânia Alvarenga, Sessão Plenária do dia 29/01/2015, verbis:

**Não é difícil concluir, principalmente se se considerar todo o retrospecto, feito anteriormente, que o Plano Financeiro, ao contrário, já tem como legado todo o déficit atuarial até então construído, sendo certo o aumento progressivo desse déficit, já que com o passar dos anos mais e mais segurados farão jus a benefícios sem a contrapartida no crescimento do número de contribuintes.**

[...]

De acordo com o regime de competência, aplicável à despesa pública, nos termos do art. 35 da Lei 4320/64, os efeitos financeiros das transações e eventos são reconhecidos nos períodos nos quais ocorrem, independentemente de terem sido recebidos ou pagos.

Consideram-se incorridas as despesas nas seguintes hipóteses: quando deixar de existir o correspondente valor ativo, por transferência de sua propriedade para terceiro, pela diminuição ou extinção do valor econômico de um ativo e por último, pelo surgimento de um passivo, sem o correspondente ativo.

**Assim, levando-se em conta que o déficit atuarial dos regimes próprios de previdência, ou seja, o passivo a ser suportado pelos aportes do ente federado, não se fez nos exercícios atuais, mas foi surgindo ao longo de anos passados, não é desarrazoada a tese de que tais gastos não devam compor o resultado do exercício para fins de apuração do gasto com pessoal.**

É bem verdade que a opção pelo Plano de Amortização daria uma maior sistematização e transparência às eventuais interferências financeiras do ente federado, já que nesse caso os recursos arrecadados ficam vinculados aos benefícios previdenciários e à capitalização do fundo de previdência, sendo inquestionável a exclusão desses valores na despesa líquida com pessoal.

**Todavia, seria por demais gravoso para alguns entes federativos, o tratamento diferenciado que é extraído das normas do STN pelo Ministério Público de Contas, em relação a opção da unidade federativa pelo Plano de Amortização ou pela segregação de massas, em que, nesse último caso, as despesas devem inexoravelmente compor a despesa líquida com pessoal.**

Do ponto de vista fático, a se insistir nessa tese, chegar-se-ia a resultados não desejados pelos idealizadores da Lei de Responsabilidade Fiscal, e principalmente, a distorções incompatíveis e até mesmo contrárias ao interesse público.

Isso por que, em alguns casos, como no Piauí, que não optou pelo Plano de Amortização, para se cumprir o limite de gasto com pessoal, incluindo-se os aportes procedidos pelo ente federativo para suprir déficit atuarial vai se chegar, isso a médio prazo, a indesejada situação da maior parte, quando não a totalidade, do limite permitido com gasto de pessoal ser destinado ao o pagamento de inativos.

**Significa dizer que, não obstante o cenário futuro projete uma demanda crescente de serviços públicos, o Estado, ao contrário, terá que diminuir drasticamente a oferta de tais serviços, para dar cumprimento ao art. 18 da LRF, já que o gasto que lhe é permitido estará parcial ou totalmente comprometido com os aportes para cobertura de déficits atuariais.**

Entende-se que a solução mais correta e definitiva seria a adesão impositiva de todos os entes federados ao Plano de Amortização. Todavia, no atual cenário, filio-me ao posicionamento adotado pelos Tribunais de Estados de Minas Gerais, São Paulo, Mato Grosso, Rio Grande do Sul e Paraíba, que optaram por dar o mesmo tratamento aos aportes patrocinados pelos entes para cobertura de déficit atuarial, independentemente da opção destes pelo plano de Amortização ou pela segregação de Massas.

Nesta oportunidade, interessante citar a decisão proferida pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos autos da Consulta TC-021431.989.18-5, da relatoria do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, na Sessão Plenária do dia 15/5/2019, que estabeleceu uma gradação de cálculo para os fins de verificação do cumprimento do limite específico da despesa de pessoal do respectivo Poder ou órgão<sup>18</sup>. Percebe-se a preocupação do TCESP em estabelecer **plano/prazo de incidência das despesas** com inativos para cobertura do déficit financeiro do Regime Próprio de Previdência Social e, ainda, integrar a Despesa Líquida com Pessoal para fins de verificação do cumprimento do limite específico do respectivo Poder ou órgão.

Finalmente, *mutatis mutandis*, a Instrução Normativa n. 6/2019<sup>19</sup> do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul assevera que **“as despesas orçamentárias com o Aporte Financeiro para Amortização do Passivo Atuarial com o RPPS não serão computadas para fins de limite da despesa com pessoal por não pertencerem ao período de apuração**

---

<sup>18</sup> TCESP. Conclusão do voto: “Nessa toada, proponho que as despesas com pessoal inativo e pensionistas custeadas com recursos repassados pelos entes federativos por meio de transferências para cobertura de déficit financeiro de seu RPPS passem a integrar a Despesa Líquida com Pessoal para fins de verificação do cumprimento do limite específico do respectivo Poder ou órgão, previsto no artigo 20 da LRF, na seguinte proporção:

1) Em 2019, no mínimo 10% do total de aportes realizados no exercício em Plano Financeiro (Portaria MPS n° 403/2008) ou Fundo em Repartição (Portaria MF n° 464/2018);  
2) Em 2020, no mínimo 25% do total de aportes realizados no exercício em Plano Financeiro (Portaria MPS n° 403/2008) ou Fundo em Repartição (Portaria MF n° 464/2018);  
3) Em 2021, no mínimo 45% do total de aportes realizados no exercício em Plano Financeiro (Portaria MPS n° 403/2008) ou Fundo em Repartição (Portaria MF n° 464/2018);  
4) Em 2022, no mínimo 70% do total de aportes realizados no exercício em Plano Financeiro (Portaria MPS n° 403/2008) ou Fundo em Repartição (Portaria MF n° 464/2018);  
5) Em 2023, 100% do total de aportes realizados no exercício em Plano Financeiro (Portaria MPS n° 403/2008) ou Fundo em Repartição (Portaria MF n° 464/2018).”

<sup>19</sup> TCERS. IN 6/2019. Dispõe sobre critérios para elaboração dos relatórios gerados eletrônica e automaticamente pelo SIAPC/PAD, bem como as informações acessórias imprescindíveis para a sua geração e a forma de publicação das informações do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO e do Relatório de Gestão Fiscal - RGF para fins do exercício da fiscalização que compete ao Tribunal de Contas do Estado, nos termos da Lei Complementar Federal n° 101, de 4 de maio de 2000.



**correspondente face ao estabelecido no § 2º do art. 18 da LRF** (Informação CT nº 33/2004, aprovada pelo Tribunal Pleno em 04-10-2004, Processo nº 2459-02.00/04-3)”.

Assim, de acordo com a decisão colegiada deste Tribunal nos autos do Assunto Administrativo n. 1072447, o total das Despesas com Pessoal atingiu R\$ 34,675 bilhões, o que correspondeu a 54,12% da RCL. Pela metodologia adotada Tribunal no mencionado Assunto Administrativo, foram atendidos os limites máximo (60%) e prudencial (57%), todavia ultrapassou em 0,12% p.p. acima do alerta (54%), calculados sobre a RCL.

De acordo com o Demonstrativo das Despesas com Pessoal de cada Poder/Órgão apresento a seguinte pormenorização:

Poder/Órgão	Despesa com pessoal	% da despesas total com pessoal sobre a RCL
<b>Poder Executivo</b>	R\$29.166.785.532,85	45,52%
<b>Assembleia Legislativa</b>	R\$739.370.621,99	1,15%
<b>Tribunal de Contas</b>	R\$427.994.273,66	0,67%
<b>Tribunal de Justiça</b>	R\$3.162.145.705,28	4,94%
<b>Tribunal de Justiça Militar</b>	R\$33.472.117,47	0,05%
<b>Ministério Público</b>	R\$1.145.766.750,60	1,79%
<b>Total</b>	34.675.535.001,85	54,12%

De acordo com a especificação das despesas de pessoal e respectiva relação sobre a Receita Corrente Líquida, analisada segundo a metodologia do Assunto Administrativo 1072447, a despesa com pessoal do Executivo ultrapassa apenas o limite de alerta, já que, nesse cálculo, aproximadamente R\$ 8,260 bilhões de reais, referentes às despesas com inativos custeadas com a Fonte 58, são deduzidos. Quanto ao Poder Legislativo o limite de gastos com pessoal é de 3% da RCL, sendo repartido entre a Assembleia Legislativa (2%) e o Tribunal de Contas (1%). A Despesa Total com Pessoal do Poder Legislativo obedeceu aos limites legais, inclusive sobre cada Poder/Órgão (Assembleia Legislativa e Tribunal de Contas). A Despesa com Pessoal do TJMG totalizou R\$ 3,162 bilhões, 4,94% da RCL, quando apurada de acordo com o Assunto Administrativo TCEMG, obedecendo aos limites legais. O Ministério Público Estadual – MPE publicou tempestivamente seu Demonstrativo de Despesa com Pessoal em 31/1/2020, no Diário Oficial Eletrônico do MP, observando os dispositivos da Portaria STN n. 389/18 e da Instrução Normativa n. 1/18 do TCEMG, cujo valor totalizou R\$ 1,146 bilhão, 1,79% da RCL, obedecendo aos limites estabelecidos pela LRF.

Na oportunidade, entendo salutar fixar o disposto no artigo 15 da recente Lei Complementar nº 178/2021 em que o “Poder ou órgão cuja despesa total com pessoal ao término do exercício financeiro da publicação deste Lei Complementar estiver acima de seu respectivo limite estabelecido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, deverá eliminar o excesso à razão de, pelo menos, 10% (dez por cento) a cada exercício a partir de 2023, por meio da adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23 daquela Lei Complementar, de forma a ser enquadrar no respectivo limite **até o término do exercício de 2032**”. (grifei)

Relativamente ao **Regime Próprio de Previdência Social do Servidor Público – RPPS**<sup>20</sup>, em 2019, ressalta-se que o resultado foi deficitário em R\$ 9,342 bilhões, uma vez que as receitas totalizaram R\$ 4,016 bilhões e as despesas somaram R\$ 13,359 bilhões.

Se forem computados os Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial, de R\$ 9,751 bilhões, a situação se inverte e tem-se um superávit de R\$ 409,095 milhões. Insta destacar que o Regime Próprio do Estado de Minas Gerais foi instituído pela LC 64/02 e compreende os benefícios de aposentadoria e pensão por morte. Anteriormente à publicação da LC 131/13 era operacionalizado pelo Funfip – Fundo Financeiro de Previdência, destinado aos servidores cujo provimento ocorreu até 31/1/01, estruturado em regime de repartição simples (fundo em repartição), e pelo Funpemp – Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais, destinado aos servidores que tenham ingressado no serviço público estadual após essa data, estruturado em regime de capitalização (fundo em capitalização).

Com a edição da LC 131/13, o Funpemp foi extinto, tendo sido sucedido pelo Funfip. Além disso, foi criado o Fundo Previdenciário de Minas Gerais – Funprev-MG, também estruturado em regime de capitalização e destinado 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, 12/2/15, conforme Portaria Previc 80/15. Ressalto que, conforme o art. 3º da LC 132/14, para os segurados que tenham ingressado no serviço público a partir dessa data aplica-se o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS de que trata o art. 201 da Constituição da República às aposentadorias e pensões.

Entretanto, é necessária a regulamentação do Funprev, nos termos estabelecidos pela LC 131/13, ou eventual revisão da segregação, por meio de apresentação de estudo técnico e prévia aprovação da Secretaria de Previdência – SpreV, nos termos da Subseção IV da Seção II do Capítulo XV da Portaria MF 464/18.

O **Instituto de Previdência dos Servidores Militares - IPSM** foi criado pela Lei Estadual 10.366/90, sendo seus segurados, em caráter compulsório, o militar da ativa, o da reserva remunerada, o reformado e o juiz militar do Tribunal de Justiça Militar do Estado; o servidor civil da Polícia Militar impedido de se inscrever como contribuinte do Ipsemg; e o servidor civil do sistema de ensino no desempenho de funções de magistério nos estabelecimentos da Polícia Militar. Diferentemente da maioria dos institutos de previdência, o IPSM não assegura o benefício de aposentadoria, mas apenas pensão por morte, auxílio-natalidade, auxílio-funeral, pecúlio, auxílio-reclusão e assistência à saúde.

Saliento que em relação às contribuições, a Lei Estadual 12.278/96 fixa o percentual de 3,5% para o custeio parcial da aposentadoria **apenas para os militares ativos**, incidente sobre sua remuneração, e o art. 4º da Lei Estadual 10.336/90 fixa, para o custeio dos benefícios de assistência à saúde, auxílio-natalidade, auxílio-reclusão, auxílio-funeral, pensão e pecúlio, concedidos e geridos pelo IPSM, alíquota de 8% para os segurados ativos e inativos e de 20%

---

<sup>20</sup> As normas previdenciárias aplicáveis aos servidores públicos titulares de cargos efetivos, filiados aos regimes próprios de previdência, instituídos e organizados pelos respectivos entes federativos, são regidas por preceitos legais fundamentados no art. 40 da CR/88 e são diferentes daqueles aplicados ao Regime Geral. A Constituição Federal estabelece, no parágrafo 5º, inciso III, do art. 165, que a LOA compreenderá, além do Orçamento Fiscal e do Orçamento de Investimento, o Orçamento da Seguridade Social; e, no § 1º do art. 195, que as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à Seguridade Social constarão dos respectivos orçamentos. Em Minas Gerais, a CE/89, em seu art. 157, determina que a LOA compreenderá o Orçamento Fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, e o Orçamento de Investimento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. Portanto, a CE/89 não definiu a obrigatoriedade de um Orçamento da Seguridade Social, razão por que os gastos e fontes de financiamentos pertinentes à previdência têm suas ações detalhadas no Orçamento Fiscal.

para o Estado, incidente sobre a remuneração de contribuição dos militares ativos. Um quinto dessa contribuição do Estado é destinada ao custeio parcial dos proventos de inatividade, conforme a LC 125/12.

Verifico, portanto, os proventos de inatividade dos servidores militares são custeados pela contribuição dos militares ativos, de 3,5% sobre sua remuneração e por um quinto da contribuição patronal para o IPSM, ou seja, 4%, totalizando 7,5% sobre a folha de remuneração dos militares ativos, ficando também a cargo do Tesouro Estadual aportes financeiros nos casos de insuficiência.

Relativamente ao exercício de 2019, constata-se, a partir da execução orçamentária do IPSM, que os recursos arrecadados foram destinados, **tão somente**, ao pagamento de pensões por morte, benefícios assistenciais em forma de auxílios, assistência à saúde e despesas administrativas, **ficando os benefícios previdenciários (aposentadorias, reserva remunerada e reforma dos militares) a cargo do Tesouro Estadual**.

Há, assim, um desequilíbrio quanto à arrecadação das contribuições entre os servidores públicos civis e militares. Senão, vejamos:

Receitas de Contribuições dos Segurados		2019
<b>Civil</b>		R\$ 1.654.154.140,00
	<b>Ativo</b>	R\$1.106.784.294,00
	<b>Inativo</b>	R\$ 451.507.543,00
	<b>Pensionista</b>	R\$ 95.862.303,00
<b>Militar</b>		R\$628.332.314,00
	<b>Ativo</b>	R\$ 143.273.741,00
	<b>Inativo</b>	<b>Não há</b>
	<b>Pensionista</b>	R\$ 485.058.573,00

Na atual situação que se mantém e diante da ausência de contribuição equilibrada por parte dos segurados militares e do Estado, entendo, assim como o eminente Conselheiro Sebastião Helvecio em seu voto condutor no Balanço Geral do Estado de 2017 (Processo n. 1040601)<sup>21</sup> – considerando o estudo técnico realizado pela Fundação João Pinheiro<sup>22</sup> -, como inadiável a

<sup>21</sup> Ainda em relação ao voto condutor do Conselheiro Sebastião Helvecio no Balanço Geral do Estado de 2017, destaque: [...] Contudo, ainda segundo o diagnóstico, a elevação do dispêndio com benefícios previdenciários se deve, principalmente, ao aumento do valor médio real dos benefícios, puxado, sobretudo, pelos valores pagos aos militares, que passou de 26,9% dos gastos totais com benefícios para 31% [...]. Os servidores militares não integram o RPPS, regulamentado pela LC 64/02, por força da distinção estabelecida pela Lei 9.717/98. São segurados compulsórios do Instituto de Previdência dos Servidores Militares – IPSM, entidade responsável pela concessão de pensão, assistência à saúde, auxílio-natalidade, auxílio funeral, auxílio-reclusão e pecúlio, benefícios custeados por 8% de contribuição dos servidores ativos e inativos e 16% do Estado. Esta categoria de servidores conta com tempo de contribuição menor, não tem idade mínima para inativação e, ao fazê-la, recebe promoção automática, elevando o valor do benefício. E mais, para os benefícios de aposentadoria, reserva e reforma, os segurados ativos contribuem com apenas 3,5%, acrescidos da contrapartida patronal de 4%.

<sup>22</sup> Fonte: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76914&codUsuario=0> – “**Diagnóstico da Previdência Pública dos Servidores do Estado de Minas Gerais**” [...] “**Certamente, sem desconhecer seu custo político, outras medidas poderiam ser tomadas para minorar o problema. O aumento da alíquota de contribuição não tem**

regularização da situação de desequilíbrio identificada, pelo que recomendo, em observância ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, sejam adotadas medidas por parte do Governo Estadual com o objetivo de adequar o custeio da previdência dos servidores militares ao caráter contributivo e solidário do RPPS.

O ***Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais – IPLEMG*** foi criado pela Lei Estadual 6.258/73, com a finalidade de conceder benefícios previdenciários e assistenciais aos deputados estaduais eleitos para a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. O art. 37 da LC 140/16 estabeleceu o processo de extinção do IPLEMG a partir da data de sua publicação, 12/12/16, ficando mantidas as disposições até então vigentes, em especial a Lei Estadual 13.163/99, para os segurados e respectivos dependentes que ingressaram no Instituto até a referida data.

A CFAMGE, em seu relatório técnico, apontou os seguintes achados de auditoria em relação ao IPLEMG:

43. Ausência de apresentação do custo de cada benefício do IPLEMG;
44. Nota técnica atuarial do IPLEMG incompleta, em virtude da ausência de formulação referente às provisões dos pensionistas complementares e ao pecúlio por morte, bem como à incongruência da fórmula concernente à reversão em pensão;
45. Ausência de discriminação das provisões matemáticas do IPLEMG, quanto (a) ao momento da concessão dos benefícios (concedidos e a conceder), (b) ao tipo de benefício (aposentadoria, pensão, entre outros) e (c) ao fluxo de recursos (valor atual dos benefícios futuros e valor atual das contribuições futuras);
46. Não apresentação da projeção atuarial até a extinção da massa do IPLEMG, bem como a falta de discriminação, em notas explicativas, dos valores apresentados na coluna Saldo da referida projeção, em desacordo com as boas práticas atuariais.

Inicialmente, entendo que o relatório apresentado pelo IPLEMG referente à sua reserva atuarial atende satisfatoriamente a pormenorização do custo de cada benefício do referido instituto de previdência.

Em relação a suposta incompletude da Nota Atuarial do IPLEMG, entendo que, na mesma linha adotada pela CFAMGE em reexame da defesa, que foram sanados os apontamentos referentes à metodologia dos pensionistas complementares e pecúlio por morte. Todavia, ao contrário da Unidade Técnica, acato o argumento do IPLEMG no sentido que as provisões do item denominado “renda continuada por morte” contemplam pensionistas e pensionistas complementares.

Outro ponto constante no relatório inicial da Unidade Técnica, assevera que o estudo técnico do IPLEMG limitou-se a informar as provisões matemáticas de maneira consolidada, sem discriminação, quanto (a) ao momento da concessão dos benefícios (concedidos e a conceder), (b) ao tipo de benefício (aposentadoria, pensão, entre outros) e (c) ao fluxo de recursos (valor atual dos benefícios futuros e valor atual das contribuições futuras). Em sua defesa, o IPLEMG 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

---

grande impacto, dado que cobrem apenas 1/10 dos gastos. Maior impacto teria a revisão das regras de custeio e de concessão de benefícios, com a redução progressiva das diferenças (militares, professores, mulheres). As regras vigentes para os militares, aliando um menor tempo de serviço e ausência de idade mínima a valores de aposentadoria bem superior à média dos civis, constituem, sem dúvida, um fator de pressão sobre os gastos previdenciários.”

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; e 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, finalmente, o IPLEMG menciona que está sendo finalizado o estudo de *Asset Liability Management* – ALM e que, após sua conclusão, encaminhará tal documento para apreciação desta Casa. Pois bem, realço a plena disponibilidade do IPLEMG em refutar tecnicamente todos os pontos elencados no relatório da CFAMGE e, assim, entendo que a tal achado fica afastado pelas alegações esposadas pelo instituto de previdência.

Quanto à projeção atuarial até a extinção da massa do Iplemg, vislumbro a realização de levantamento do número de segurados vinculados ao Instituto. O cálculo da reserva exigível é feito dentro da massa de segurados vinculados, observando-se a tábua atualizada atuarialmente. Os participantes ativos e os facultativos têm suas contribuições vertidas para comporem a reserva técnica, a fim de auferirem seus benefícios após cumprirem as exigências estabelecidas na legislação então vigente. Os segurados beneficiários, aposentados, pensionistas dos parlamentares instituidores, bem como as pensionistas complementares/ex-prelegis, cuja obrigação de pagamento foi assumida pelo Iplemg, têm seus cálculos projetados utilizando-se a tábua atuarial dentro das expectativas.

Importante observar que o segurado, não tendo composto o tempo mínimo de carência ou outras exigências para o benefício de sua aposentadoria, tem sua reserva calculada pelo período contribuído. Essa reserva está inserida nos benefícios a conceder, riscos não iminentes. Por exemplo, se um segurado, tendo contribuído por apenas por uma legislatura certamente, vier a assumir um novo mandato, contribuirá para atingir a carência mínima contributiva na aquisição de para benefício. A massa do Iplemg é limitada ao número de segurados vinculados até a edição da Lei Complementar 140/16, quando os novos exercentes de mandatos eletivos se tornaram segurados obrigatórios do RGPS/INSS; e pelo processo de extinção do Iplemg a obrigação de pagamento, das despesas previdenciárias, será até que não mais haja beneficiário previdenciário vinculado ao Instituto.

Por fim, as reservas da massa de segurados contemplam: segurados ativos, facultativos, aposentados, pensionistas e pensionistas complementares/prólegos, pecúlio por morte a aposentados (mediante contribuição própria/facultativa e composta a reserva) e pecúlio funeral (fixado em lei) pelo óbito do instituidor, se vinculado e outros benefícios assistenciais, com base na reserva constituída registrada. A metodologia da reserva técnica constituída/registrada é global. Quanto à massa de aposentados, pensionistas, benefícios concedidos, a projeção é de riscos definidos e calculados. Quanto aos riscos não iminentes, a obrigação de pagamentos somente se dará quando ultimadas todas as exigências contidas na lei, pois, a reserva contabilizada é tão somente do período contribuído para o Iplemg. Somente pode-se projetar como obrigação de pagamento os benefícios concedidos e os que são segurados com riscos iminentes; por outro lado, as reservas técnicas já são calculadas dentro da expectativa de vida na data-base, final de cada legislatura, trazendo para o valor presente, conforme laudo emitido pelo profissional da área, correspondendo à massa de segurados/cenário real.

#### **2.4. RECURSOS VINCULADOS POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL OU LEGAL**

De acordo com o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do 6º bimestre e do Armazém de Informações – SIAFI, foram repassados (receitas) R\$8,061 bilhões ao **Fundo de**

**Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb** e, em contrapartida, despesas na ordem de 7,938 bilhões.

O valor despendido com a remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica foi de R\$6,094 bilhões, correspondente a **75,60% da receita total do FUNDEB, superior ao percentual mínimo de 60%** fixado pelo inciso XII, art. 60, do ADCT da Constituição Federal/88, alterado pela EC n. 53/06 e os gastos com outras despesas – R\$ 1,843 bilhões (22,87%), estão dentro do máximo de 40% permitido em despesas dessa natureza.

**Quanto à apuração do índice da educação** – despesas com **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)**, o Anexo 08 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, relativo ao 6º bimestre de 2019, demonstrou uma Receita Base de Cálculo no valor de R\$52,694 bilhões e uma aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino da ordem de R\$13,341 bilhões, representando um percentual de 25,32% da referida Receita.

O órgão técnico ratificou o cálculo da receita base de cálculo (Tabela 159 do Relatório Técnico), e adicionou a chamada Perda com o Fundeb ao montante dos gastos com MDE, pois, embora esse valor não seja utilizado diretamente pelo Estado, compõe o fundo estadual que redistribui recursos aos Municípios para aplicação em Educação e, portanto, será aplicado por outro ente público. Todavia, do total de **R\$11.940.302.620,42**, glosou o montante de **R\$1.507.090.269,59** (já contabilizado a Perda com o Fundeb), assim pormenorizado:

**Despesas glosadas para apuração do índice do MDE**

Ocorrência	Valores
Perda com o Fundeb (Resultado Líquido das Transferências do Fundeb)	+ 1.455.265.571,86
Restos a Pagar Não Processados - RPNP, Inscritos no Exercício, Sem Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino	(261.358.988,24)
Cancelamentos, no Exercício, de Restos a Pagar Inscritos, com Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino	(437.528.155,96)
Despesas com Inativos	(2.262.829.699,26)
Despesas com Assistência Comunitária	(638.997,99)
<b>Total</b>	<b>(1.507.090.269,59)</b>

Destaco que a vedação da inclusão dos gastos com pessoal inativo da educação no cômputo do índice mínimo de aplicação em MDE foi (re)confirmada recentemente por este Tribunal, na decisão prolatada em 29/7/2020, nos autos do processo n. 1088916, ocasião em que foram detalhadas as normas que autorizam a exclusão desses gastos da composição do índice de aplicação no ensino e identificadas as consequências sociais, caso fosse permitida essa inclusão. Nesta linha, transcrevo trechos da decisão do eminente Conselheiro Cláudio Couto Terrão:

Segundo o MPC, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, ao dispor sobre o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, anexo ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária, estabelece de forma clara e expressa que os gastos com inativos e pensionistas não devem ser computados como MDE.

Assim, considerando a interpretação conjunta dos arts. 37 e 40 da CF/88, art. 70 e 71 da LDB e art. 22 da Lei no 11.494/07, concluiu aquele órgão ministerial, com inteira razão, que as despesas com inativos e pensionistas não devem ser consideradas gastos com ações de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Deve-se anotar ainda que com a superveniência da LDB este Tribunal editou a Instrução Normativa nº 02/97 para estabelecer normas a serem observadas pelo Estado e pelos municípios para o cumprimento do art. 212 da Constituição da República, do art. 201 da Constituição Estadual, do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da República, da Emenda Constitucional nº 14/96 e das Leis nos 9.394/96 e 9.424/96 .

Desde então – passando pelas Instruções Normativas nº 02/02, nº 08/04, nº 03/07, nº 06/07 e nº 13/08 – as regras estabelecidas em tais normativos se deram no sentido de que os gastos com inativos e pensionistas da área da educação não devem ser computados para fins de comprovação do índice mínimo constitucional com MDE.

Antes mesmo da edição da Instrução Normativa nº 02, de 17/12/97, e já após a publicação da LDB, este Tribunal, por meio da Consulta nº 450.921, sessão do dia 17/09/97, já vinha sinalizando aos seus jurisdicionados acerca da não inclusão dos gastos com inativos nas despesas com MDE.

Posteriormente, esse entendimento se manteve, conforme a Consulta nº 659.637, sessão do dia 30/10/02, em harmonia com o estabelecido nas Instruções Normativas nº 02/97 e nº 02/02, e na Consulta nº 694.446, sessão do dia 17/08/05.

A Instrução Normativa nº 09, votada na sessão plenária do dia 14/12/11 e publicada no Diário Oficial de Contas do dia 20/12/11, incluiu o § 1º ao art. 6º da Instrução Normativa nº 13/08, para expressamente excluir os gastos com inativos e pensionistas da composição do índice de aplicação no ensino, nestes termos:

Art. 1º O art. 6º da Instrução Normativa nº 13, de 03/12/2008, passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 6º (...) § 1º Não serão considerados, na composição do índice de aplicação no ensino, os gastos com inativos e pensionistas da área da educação.

A edição da Instrução Normativa nº 09/11, como se vê, veio consolidar expressamente entendimentos proferidos ao longo dos anos, conforme se extrai das consultas citadas, bem como de trechos da Consulta nº 804.606:

(...)

A indagação trazida pelo Consulente diz respeito, principalmente, à forma de apuração dos percentuais de aplicação no ensino, que, nos seus dizeres, apresenta divergências entre o Sistema Informatizado de Demonstrativos do Ensino – SIDE, deste Tribunal, e o Sistema de Informação sobre os Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE, do Ministério da Educação. Argumenta que o SIDE, por meio dos anexos IV e V, aceita a inclusão das despesas com inativos e pensionistas para cômputo do percentual constitucional mínimo de aplicação no ensino, tendo em vista que o sistema não demonstra analiticamente as despesas de Pessoal. E que, todavia, o software do SIOPE, que é analítico, não aceita a inclusão dessas despesas naquele percentual. Como embasamento legal ao entendimento do Ministério da Educação, o próprio Consulente apresenta a resposta a consulta que consta no sítio do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, onde se verifica que foi alicerçada nos artigos 37 e 40 da CR/88, 70 e 71 da Lei 9.394/96 e 22 da Lei 11.494/07.

Importa salientar, entretanto, que esse questionamento já foi objeto de manifestação deste Tribunal por meio das consultas nºs 450921, de

17/09/1997, 659637, de 30/10/2002, 694446, de 17/08/2005 e 713677 de 18.03.2009. Em tais processos ficou assentado que as despesas com inativos e pensionistas não podem ser consideradas, para o fim de apuração do limite constante no art. 212 da Constituição Federal, como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino, com fulcro nos 70, I e 71, VI da Lei 9.394/96 e nos arts. 5º, I, e 6º, VIII, da Instrução Normativa TC 08/2004 (INTC 13/2008, arts. 5º, I e 6º, VII). Na consulta nº 450921 foi aprovado, por unanimidade, que “o pessoal inativo deve ser pago com recursos previdenciários do Município, não podendo ser incluídas essas despesas na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

A vedação de utilização dos gastos com pessoal inativo da educação no cômputo do índice mínimo de investimento em MDE é entendimento que remonta ao ano de 1997, como se expôs acima, de tal forma que sempre foi obrigação de qualquer jurisdicionado não computar os gastos com inativos, prática essa inclusive adotada pela maioria dos municípios.

Por derradeiro, tem-se a pormenorização dos gastos com MDE:

ITEM	VALOR
Receita base de cálculo	52.694.470.347,20
Gastos com MDE	11.940.302.620,42
Exclusões	(1.507.090.269,59)
Total de Despesas com MDE	10.433.212.350,83
Percentual de aplicação	19,80%
Percentual mínimo exigido	25,00%

Assim sendo, adoto o estudo técnico como razão de decidir e, acorde com a manifestação do Ministério Público de Contas, peça 75 do SGAP, concluo que o Estado aplicou 19,80% da receita base de cálculo na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, evidenciando o descumprimento do disposto no art. 212 da Constituição da República.

Quanto às Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), de acordo com art. 198, § 1º, inciso II, e § 3º, inciso I, e art. 6º da LC 141/12, o Estado de Minas Gerais deve apresentar, no ano de 2019, uma aplicação mínima de 12% da receita de impostos e transferências em ASPS. Assim, a Lei 23.290/19 (LOA) fixou despesas de R\$ 5,196 bilhões, o que, em face de uma receita vinculável de R\$ 51,248 bilhões, equivale a 12,09%.

Pois bem, conforme relatório técnico, a **receita base de cálculo** no exercício de 2019, apurada segundo critérios definidos na Lei Complementar n. 141/2012 e no Manual de Demonstrativos Fiscais, elaborado pela STN e aprovado pela Portaria n. 289/18, foi de **R\$52,694 bilhões**, no entanto, após a análise das Despesas, do total de R\$6.717.688.870,00 **decotou o montante de R\$ 2.013.258.090,00** inscritos em *Restos a Pagar* em 2019 sem disponibilidade de caixa e ainda nos termos do disposto na Lei Complementar n. 141/2012 e art. 4º, § 1º inciso II, da INTC 05/2012 e o valor de **R\$1.282.948,27** referente ao TDCO 0011/2018, firmado entre a SES e a Polícia Militar de Minas Gerais – PMMG, 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.

Neste sentido, faço o seguinte detalhamento do percentual de aplicação em ASPS:



ITEM	VALOR
Receita base de cálculo	52.694.469.460,00
Despesas empenhas no exercício	6.717.688.870,00
Despesas não consideradas – TDCO 011/2018	(1.282.948,00)
RPNP sem disponibilidade de caixa	(2.013.258.090,00)
Despesas considerada para os fins das ASPS	4.703.147.832,00
Percentual de aplicação	8,93%%
Percentual mínimo exigido	12,00%

Ressalto que, além do percentual mínimo de 12%, o Estado deveria aplicar, em 2019, o valor referente à disponibilidade caixa vinculada aos restos pagar cancelados nos exercícios anteriores.

Assim sendo, em consonância com a Unidade Técnica e com a manifestação do Ministério Público de Contas, **concluo que o Estado aplicou 8,93 % da receita base de cálculo nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, evidenciando o descumprimento do disposto no art. 6º da Lei Complementar n. 141/2012.**

Destarte, **determino**, ainda, na linha esposa pelo *Parquet* de Contas, que o Governo encaminhe, no prazo de 120 dias a partir da publicação dessa decisão, ***Plano de Ação*** para aplicação 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.

Chegando quase ao final deste tópico, relevante a cronologia comparativa acerca da emissão dos pareceres prévios por este Corte nos anos de **2015** (primeiro ano do mandato do governador Fernando Damata Pimentel) a **2019** (primeiro ano de mandato do governador Romeu Zema Neto), em relação aos índices de educação e saúde:

Balanço Geral do Estado	Parecer do Ministério Público	Educação	Saúde
2015 (Processo 977590)	Rejeição	22,90%	9,16%
2016 (Processo 1007713)	Rejeição	22,84% 25,12% (com RPNP)	8,81% 12,24 (com RPNP)
2017 (Processo 1040601)	Rejeição	22,47% 25,10% (com RPNP)	7,71% 12,09% (com RPNP)
2018 (Processo 1066559)	Rejeição	19,93%	10,22%
2019 (Processo 1088786)	Aprovação com ressalva	19,80%	8,93%

Finalmente, em relação ao **Amparo e Fomento à Pesquisa**<sup>23</sup>, informo que o Governo repassou à Fundação de Amparo e Fomento à Pesquisa – Fapemig o montante de R\$313.454 milhões, correspondente a **1% da Receita Corrente Ordinária**, respeitando o critério duodecimal mensal, cumprindo, assim, a determinação do art. 212 da Constituição Estadual.

## 2.5. DESPESAS COM PUBLICIDADE

Os Gastos com Publicidade Governamental<sup>24</sup>, incluídos os efetivados pelas empresas públicas e estatais dependentes, no montante de R\$70.078 milhões, apresentaram um acréscimo de 28,82% em relação ao exercício anterior, tendo sido publicados trimestralmente, conforme determina o parágrafo único do art. 17 da Constituição Estadual.

Destaco que a maioria dos órgãos obedeceram à padronização recomendada por esta Corte em exercícios anteriores, objetivando conferir maior transparência aos Gastos com Publicidade publicados nos termos do disposto no art. 7º da Lei Estadual n. 13.768/2000.

A Secretaria Geral realizou despesas no valor de R\$ 24,045 milhões – representando 34,31% do total do Orçamento Fiscal. Essa secretaria até 2018 não realizava despesas com publicidade, mas após a publicação do Decreto 47.736 de 17/10/19, o que se verificou foi a concentração desses gastos da Administração Direta nesta secretaria e não mais na Secretaria de Estado de Governo – Segov. Cabe ressaltar que a maior representatividade no Orçamento Fiscal fica na Assembleia Legislativa do Estado com 36,81%, apresentando também o maior aumento de gasto em relação ao exercício anterior 132,87%. Já nos fundos o destaque ficou no FES que vinha realizando significativas despesas com publicidade, não executou em 2018, e em 2019 teve gasto de R\$ 9,998 milhões representando aumento, em relação a 2017, de 132,23%.

Nas Empresas Controladas pelo Estado, Orçamento de Investimento, as maiores representações ocorreram na Copasa e suas subsidiárias e na Cemig e suas subsidiárias, porém apresentaram também quedas de gastos, em relação a 2018: -48,78% e -37,88%, respectivamente. Em 2019, todas as empresas do Orçamento de Investimento que realizaram despesas com publicidade apresentaram diminuição na sua participação em relação ao exercício anterior.

Por derradeiro, recomendo ao Estado o estabelecimento de parâmetro legal para limite máximo de gastos com publicidade, ainda, observar ao crescimento desproporcional das inscrições das Despesas com publicidade em Restos a Pagar, comprometendo o planejamento dos exercícios seguintes. Recomendo, finalmente, a todos os órgãos estaduais, nas publicações com os gastos com publicidade, de que não deixem de constar, nas referidas publicações, a indicação do objeto da publicidade, da empresa publicitária e do período de veiculação, além das informações relacionadas às fases da despesa, quais sejam, empenho, liquidação e pagamento como também sobre movimentação dos Restos a Pagar se houver.

---

<sup>23</sup> A Constituição do Estado de Minas Gerais – CE/89, em seu artigo 212, estabelece que o Estado manterá entidade de amparo e fomento à pesquisa e atribuir-lhe-á dotações e recursos necessários à efetiva operacionalização, a serem por ela privativamente administrados, correspondentes a, no mínimo, um por cento da receita orçamentária corrente ordinária do Estado, os quais serão repassados em parcelas mensais equivalentes a um doze avos, no mesmo exercício.

<sup>24</sup> A publicidade governamental compreende, em aspectos gerais, os gastos realizados com a divulgação das ações de Governo envolvendo publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos, e deve ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, conforme disposto no § 1º do art. 37 da CR/88 e do caput do art. 17da CE/89. Este último artigo estabelece ainda, em seu parágrafo único, a obrigatoriedade da publicação dos gastos realizados com publicidade pela Administração Pública Estadual; e a orientação sobre como fazê-lo consta no art. 7º da Lei Estadual 13.768, de 1/12/00.

## 2.6. MINERAÇÃO - COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS - CFEM

A aplicação dos recursos advindos da Cfem<sup>25</sup> é vinculada, com fulcro na CE/89, a qual prescreve que devem ser, prioritariamente, aplicados de forma a garantir a assistência devida pelo Estado ao município que se desenvolva em torno de atividade mineradora.

A arrecadação de Cfem, em 2019, foi de R\$ 4,503 bilhões. Desse total, R\$ 691,427 milhões (15,35%), foram destinados para os Estados produtores e R\$ 2,664 bilhões (59,16%) para os Municípios produtores. Em relação a Minas Gerais, do recolhimento de R\$ 1,834 bilhão, a União destinou R\$ 283,159 milhões para o Estado e R\$ 1,095 bilhão diretamente para os Municípios produtores.

Detalho, abaixo, os maiores municípios mineiros arrecadadores de Cfem, no exercício de 2019:

Municípios	Recolhimento CFEM - 2019
<b>Congonhas</b>	R\$706.068 milhões
<b>Itabira</b>	R\$241.078 milhões
<b>Nova Lima</b>	R\$197.805 milhões
<b>Conceição do Mato Dentro</b>	R\$180.902 milhões
<b>São Gonçalo do Rio Abaixo</b>	R\$160.027 milhões
<b>Itabirito</b>	R\$106.907 milhões
<b>Mariana</b>	R\$83.089 milhões
<b>Brumadinho</b>	R\$72.626 milhões
<b>Belo Vale</b>	R\$59.184 milhões

<sup>25</sup> A Cfem é fundamentada na CR/88, em seu art. 20, § 1º, que determina ser assegurada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado ou compensação financeira pela exploração, em seu território, de recursos naturais, dentre eles os recursos minerais. Foi instituída pela Lei 7.990/89, que, em seu art. 1º, determina que o aproveitamento de recursos minerais ensejará compensação financeira a ser calculada, distribuída e aplicada na forma da lei e será recolhida na venda, no ato de arrematação em hasta pública, na primeira aquisição sob o regime de permissão de lavra garimpeira e no consumo de bem mineral. Compete à União, por meio da ANM, arrecadar, fiscalizar e distribuir os valores arrecadados com a Cfem. A distribuição para os entes federados ocorrerá até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador. A Lei 7.990/89, em seu art. 8º, veda a aplicação desses recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal. Essas vedações não se aplicam em duas situações: I) pagamento de dívidas com a União e suas entidades; e II) custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive os salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício. Os recursos poderão ainda ser utilizados para capitalização de fundos de previdência. Essa lei estabelecia também a forma de cálculo da compensação, que consistia em até 3% sobre o faturamento líquido resultante da venda do produto mineral, obtido após seu beneficiamento e antes de sua transformação industrial. Em 2017, foi editada a Lei 13.540, que alterou as Leis 7.990 e 8.001, trazendo importantes modificações em relação à Cfem, dentre as quais se destacam o aumento da base de cálculo e das alíquotas incidentes. A base de cálculo, no caso de venda de substância mineral, passou a ser a receita bruta da venda, deduzidos os tributos incidentes sobre sua comercialização. Anteriormente, também podiam ser deduzidas da base as despesas de transporte e de seguros, o que deixou de ser possível com o advento da nova lei. Já em relação à alíquota, poderá ser de até 3,5%. Essas alterações constituem uns dos fatores que elevaram a arrecadação da Cfem em 2018, em Minas Gerais, a um valor próximo ao de 2013, o maior da série histórica constante no site da ANM, que apresenta dados desde 2006, demonstrados adiante. Conforme determina a Lei 13.540, o montante arrecadado com a Cfem será distribuído nas seguintes proporções: - 10% para entidades federais, assim repartidos: 7% para a ANM; 1% para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT); 1,8% para o Centro de Tecnologia Mineral (Cetem); e 0,2% para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama); - 15% para o Distrito Federal e os Estados em que ocorrer a produção; - 60% para o Distrito Federal e os Municípios em que ocorrer a produção; - 15% para o Distrito Federal e os Municípios nos quais não tenha ocorrido a produção, mas que tenham sido afetados pela atividade minerária, por serem cortados por estruturas de transporte ferroviário de substâncias minerais e outras situações definidas na legislação. Em 2018, foi publicado o Decreto 9.407, que regulamenta a situação desses Municípios não produtores, bem como a forma de compensação àqueles que tiveram graves perdas com a edição da Lei 13.540.

<b>Itatiaiuçu</b>	R\$57.882 milhões
<b>Catas Altas</b>	R\$53.700 milhões
<b>Paracatu</b>	R\$53.166 milhões

Conforme com dados extraídos do Armazém de Informações – Siafi, em 2019 foram arrecadados, pelo Estado, R\$ 307,097 milhões a título de Cfem, ante a previsão de R\$ 252,677 milhões, o que reflete excesso de arrecadação de R\$ 54,419 milhões, ou 21,54%. Em 2018, foram arrecadados R\$ 264,660 milhões e apurado excesso de arrecadação de R\$ 44,163 milhões, ou 20,03%. Houve um crescimento na arrecadação de 2018 para 2019 de R\$ 42,437 milhões, ou 16,03%.

Em relação à despesa, foram executados R\$ 152,616 milhões, o que representa apenas 49,70% da receita arrecadada e 64,58% do crédito autorizado para o exercício (R\$ 236,313 milhões). Em 2018, foram gastos R\$ 155,249 milhões, 1,73% a mais do que foi gasto em 2019, mesmo tendo sido auferida receita maior nesse ano. Constatado que a realização da despesa foi muito abaixo do orçado, demonstrando baixa aderência entre os valores fixados e realizados, razão pela qual deve o Estado justificar o distanciamento entre o orçamento e a execução. Na tabela 193 do Relatório Técnico, foram executados valores em apenas quatro dos sete programas constantes no orçamento, com recursos da Fonte 32, sendo que em dois deles, Energia Competitiva e Sustentável e Fortalecimento e Desenvolvimento da Indústria da Mineração e Transformação, o valor é inexpressivo.

Do total realizado de gastos com os recursos da Cfem, 99,90% concentram-se em dois programas: Obrigações Especiais e Estradas de Minas: Infraestrutura Logística, cujas ações mais expressivas são a 7886 – Gestão da Dívida Fundada Contratual Interna; a 4184 – Construção e Adequação de Rodovias; e a 4186 – Recuperação e Manutenção da Malha Viária.

Nesta oportunidade, entendo que há necessidade de elaboração de peça técnica de planejamento e sua respectiva transformação em lei do Plano de Integração e Assistência aos Municípios Mineradores, em observância aos parágrafos 1º e 3º da Constituição Estadual, bem como a criação do Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores. Rememoro, ainda, a decisão da Segunda Câmara desta Corte do dia 2/08/2016, nos autos da Auditoria n. 932.831, da Relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila, acerca da importância do planejamento na utilização da CFEM para a “eficácia e concretização dos direitos fundamentais”, observada a transparência dos respectivos gastos públicos em prol de toda a sociedade.

Sobreleva citar o relatório elaborado pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Barragem de Brumadinho instaurado pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais e aprovado na comissão em 12/9/2019, da relatoria do Deputado André Quintão, ressaltando as seguintes recomendações:

**À Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Semad:**

- aprimorar o sistema de fiscalização ambiental do Estado, considerando adequação de quadro de pessoal e sua capacitação, além da aquisição de equipamentos, materiais e tecnologias, e promover a celebração de convênios de integração e cooperação com órgãos federais e municipais, utilizando, para isso, a integralidade dos recursos da Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – TFRM;
- acompanhar as ações desenvolvidas pela Vale S.A. de acolhimento dos animais resgatados em consequência do rompimento da Barragem 1, em Brumadinho, bem como de reintrodução de espécimes de animais silvestres ao seu habitat;

- estudar a viabilidade de alterar a composição das câmaras técnicas especializadas do Copam, de forma a ampliar a participação das entidades ligadas ao meio ambiente nas decisões sobre os processos de regularização ambiental dos grandes empreendimentos no Estado;
- providenciar o cumprimento do pedido de informações contido no RQC nº 2.452/2019, referente ao envio a esta Casa das cópias de todos os processos de licenciamento das barragens de rejeitos de minas operadas pela Vale S.A. no Estado;
- estudar e estabelecer formas de promover a independência das equipes técnicas responsáveis pelas auditorias técnicas de segurança de barragens, ao ensejo da regulamentação do art. 17 da Lei nº 23.291, de 25/2/2019, que institui a Política Estadual de Segurança de Barragens – Pesb –, especialmente quanto à seleção das equipes entre os profissionais independentes credenciados perante o órgão ou entidade ambiental competente e à apresentação dos relatórios e declarações resultantes das auditorias diretamente ao órgão ou entidade ambiental competente;
- adotar política permanente de realização de concursos públicos e de valorização das carreiras do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Sisema;
- promover ações de fiscalização de segurança de barragens de forma conjunta ou articulada com os demais órgãos ou entidades públicos responsáveis, em especial a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil – Cedec – (Gabinete Militar do governador do Estado), a Agência Nacional de Mineração – ANM –, o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais – Crea-MG – e a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego em Minas Gerais;
- envolver o Centro Mineiro de Referência em Resíduos – CMRR – nas ações de fomento a alternativas à disposição em barragens para a destinação ou o aproveitamento econômico dos rejeitos ou resíduos da mineração.

**À Secretaria de Estado de Fazenda – SEF:**

- tornar públicas as informações relativas à aplicação das parcelas da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerários – Cfem – executadas pelo Estado de Minas Gerais, de modo a assegurar a transparência na gestão desses recursos, conforme preceitua a Lei Federal nº 8.001, de 13 de março de 1990, que define os percentuais da distribuição da Cfem e dá outras providências;
- zelar pelo cumprimento do disposto no art. 19 da Lei nº 19.976, de 27 de dezembro de 2011, que institui a Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – TFRM – e o Cadastro Estadual de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – Cerm –, para que os recursos arrecadados relativos à TFRM sejam integralmente destinados à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Semad – e a suas entidades vinculadas.

**À Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – Seplag:**

- prever, para o exercício de 2021, tanto no Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG – 2020-2023 quanto na Lei Orçamentária Anual – LOA –, ações orçamentárias específicas que tenham como finalidade “controlar, monitorar e fiscalizar as atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerários”, para que a sociedade possa acompanhar a devida destinação dos recursos auferidos com a Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – TFRM – aos órgãos e entidades do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Sisema;

- evitar o corte de cargos nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Sisema. À Secretaria de Estado de Saúde – SES:
- realizar estudo longitudinal da saúde, tanto física quanto mental, dos trabalhadores sobreviventes ao acidente de trabalho ampliado da Vale S.A., em Brumadinho, bem como das populações das regiões atingidas pelos rejeitos de minério vazados da Barragem 1 da Mina Córrego do Feijão.

**À Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – Sede:**

- adotar ações efetivas para diversificar a matriz econômica de Minas Gerais, propiciando a alavancada do desenvolvimento econômico do Estado e a diminuição da dependência do setor minerário;
- promover com o governo do Estado o descontingenciamento dos recursos para pesquisa vinculados à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – Fapemig.

**Recomendo**, finalmente, ao Governo mineiro que envide esforços para o cumprimento da Constituição Mineira, no que tange à normatização do Plano de Integração e Assistência aos Municípios Mineradores, à criação do Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores no sentido de empregar a totalidade dos recursos arrecadados com a CFem na melhoria das condições socioeconômicas dos municípios mineradores, bem como de conta própria para gerenciamento e controle dos recursos da CFEM.

## 2.7. FUNÇÃO EDUCAÇÃO/EIXO EDUCAÇÃO E CULTURA

O Plano Nacional de Educação – PNE – Lei n. 13.005/14 fixou em seu art. 8º prazo de 1 ano, a partir da sua publicação, para que os Estados, Distrito Federal e Municípios editem seus planos de Educação ou adequem os já aprovados às diretrizes, metas e estratégias previstas.

A Constituição Mineira de 1989 dispõe, em seu art. 204, sobre o Plano Estadual de Educação – PEE, de duração plurianual, o qual foi aprovado somente em 26 de dezembro de 2018, pela Lei 23.197, para o período de 2018 a 2027, sendo que, visando a execução e o cumprimento dessas diretrizes, foram estabelecidas 18 metas, previstas no Anexo dessa lei.

A CFAMGE realizou um minucioso estudo acerca do cumprimento das metas em relação ao Plano Estadual de Educação e que, em virtude sua relevância, integra a fundamentação do presente voto.

**Destaco a meta 16 no Anexo da Lei 23.197/2018: Valorização dos profissionais de magistério da educação básica da rede estadual, buscando-se a diminuição da desigualdade entre o seu rendimento médio e o dos profissionais de outras áreas com categoria e escolaridade equivalentes, respeitada a Lei Federal 11.738<sup>26</sup>, de 16 de julho de**

---

<sup>26</sup> Vide a seguinte decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais sobre o tema, verbis: EMENTA: APELAÇÃO CIVEL - AÇÃO COLETIVA - SINDUTE - SINDICATO ÚNICO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS - SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS - PROFISSIONAIS DA CARREIRA DA EDUCAÇÃO - INSTITUIÇÃO DO PISO SALARIAL NACIONAL PARA OS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA - LEI FEDERAL Nº 11.738/2008 - REFERÊNCIA - VENCIMENTO BÁSICO - EFICÁCIA DA LEI - DATA DO JULGAMENTO DO MÉRITO DA ADI 4167/DF - OBSERVÂNCIA NECESSÁRIA PELO ESTADO DE MINAS GERAIS - DECOMPOSIÇÃO DO SUBSÍDIO - IMPOSSIBILIDADE - SÚMULA 27 DO STF - AUSÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO - ADICIONAIS - PROPORCIONALIDADE - OBSERVÂNCIA DA LEI SOBRE A BASE DE CÁLCULO - TEMA 911 DO STJ - JUROS DE MORA E CORREÇÃO MONETÁRIA - IPCA-E E ÍNDICE DA CADERNETA DE POUPANÇA - SENTENÇA REFORMADA EM PARTE. 1. O Pretório Excelso, no julgamento da Ação Direita de

### **2008, que institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.**

Em que pese a manifestação do Governo<sup>27</sup>, entendo que, conforme a regulamentação prevista na legislação vigente, o pagamento do piso nacional seria alcançado de forma integral, a partir de 1º de julho de 2018, após a incorporação de todos os abonos e reajustes previstos na política remuneratória da Lei Estadual n.º 21.710/15. Todavia, até o presente momento, o Governo do Estado concedeu apenas os reajustes do piso nacional de 2015 e de 2016 e incorporou os abonos relativos aos anos de 2015 e 2016. Enfim, os reajustes do piso nacional dos anos de 2017, 2018 e 2019 ainda não foram concedidos, bem como, ainda não foi incorporado o abono de 2017, o que desrespeita os ditames normativos da Lei Federal 11.738/2008, da Lei Estadual 21.710/15 e do artigo 201-A e respectivos parágrafos da Constituição Estadual<sup>28</sup>.

Cabe ressaltar que este Tribunal<sup>29</sup> realizou estudo em relação ao pagamento do piso nacional do magistério em todos os municípios mineiros, tendo constatado que, em 2018, 582 municípios não demonstraram cumprir o pagamento do piso nacional dos professores da educação pública.

Para este exercício, foram fixados, no Orçamento do Estado, R\$ 12,042 bilhões – incluídas as despesas intraorçamentárias – a serem despendidos na Função Educação, equivalentes a 10,77 % dos valores fixados no Orçamento Fiscal – OF (R\$ 111,774 bilhões), e a 10,31% de R\$ 116,772 bilhões, somatório dos valores fixados no OF e no Orçamento de Investimento – OI, das empresas controladas pelo Estado, este último, no valor de R\$ 4,999 bilhões

Cabe ressaltar que, excluída a Função de Governo 28 – Encargos Especiais, executada 33,54% (R\$ 36,283 bilhões) do total das despesas do OF (R\$ 108,181 bilhões), a Função 12 – Educação figura na quinta posição de gastos, com 9,57% de participação (R\$ 10,350 bilhões). A 2ª

---

Inconstitucionalidade 4167/DF, reconheceu a constitucionalidade da Lei nº 11.738/2008, que fixou o piso salarial dos professores da educação básica com base de cálculo no vencimento básico. 2. A Lei do Piso Nacional tem eficácia a partir de 27/04/2011, data do julgamento do mérito da ADI, conforme entendeu o Plenário da Suprema Corte, no julgamento dos embargos de declaração. 3. O valor do piso salarial nacional deve ser calculado segundo a proporcionalidade da carga horária do servidor, conforme artigo 2º, § 3º da Lei 11.738 de 2008. (Apelação Cível 1.0024.12.020287-4/002 - 0202874-45.2012.8.13.0024 (1) – Relator: Des. Afrânio Vilela - Órgão Julgador / Câmara Cíveis / 2ª CÂMARA CÍVEL - Data de Julgamento: 06/08/0019 - Data da publicação da súmula 19/08/2019.

<sup>27</sup> Manifestação do Estado: “Apesar da conjuntura econômica desfavorável, a Secretaria de Estado de Educação (SEE/MG) tem envidado esforços para valorização dos profissionais de magistério da educação básica da rede estadual. Como principal estratégia, a SEE retomou, no segundo semestre de 2019, o pagamento do Adicional de Valorização da Educação Básica (Adveb). No início de setembro de 2019, foi publicada a listagem com os nomes dos 9.688 cargos de servidores contemplados, que possuíam os requisitos para receber o benefício. O Adveb é atribuído mensalmente e corresponde a 5% do vencimento básico do servidor efetivo a cada 5 anos de trabalho. A medida foi aprovada pelo Comitê de Orçamento e Finanças (COFIN). A concessão do Adveb foi resultado da negociação da Secretaria de Estado de Educação (SEE/MG) com as Secretarias de Estado de Fazenda (SEF/MG) e de Planejamento e Gestão (Seplag/MG). Além disso, no segundo semestre de 2019, a Secretaria de Estado de Educação (SEE/MG) publicou no Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, as nomeações de profissionais aprovados em concursos públicos para atuação nas escolas estaduais mineiras. Ao total, foram 2.655 nomeações para o cargo de Professor de Educação Básica – PEB e 256 para o cargo Especialista em Educação Básica – EEB.”

<sup>28</sup> Art. 201-A – O vencimento inicial das carreiras dos profissionais de magistério da educação básica não será inferior ao valor integral vigente, com as atualizações, do piso salarial profissional nacional dos profissionais do magistério público da educação básica previsto no inciso VIII do caput do art. 206 da Constituição da República. § 1º – Considera-se como jornada de trabalho, para fins de percepção integral do piso salarial a que se refere o caput, a jornada de vinte e quatro horas semanais. § 2º – Serão reajustados na mesma periodicidade e no mesmo percentual adotados para a atualização do piso salarial a que se refere o caput os valores de vencimento das carreiras de Professor de Educação Básica – PEB –, Especialista em Educação Básica – EEB –, Analista de Educação Básica – AEB –, Assistente Técnico de Educação Básica – ATB –, Técnico da Educação – TDE –, Analista Educacional – ANE –, Assistente de Educação – ASE – e Auxiliar de Serviços de Educação Básica – ASB –, sem prejuízo de revisão geral ou outros reajustes. • (Artigo acrescentado pelo art. 1º da Emenda à Constituição nº 97, de 1º/8/2018.)

<sup>29</sup> Fonte: <https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/1111622938> - Acesso em 27/02/2021. O levantamento das cidades que pagam abaixo do mínimo nacional foi realizado com base em dados declarados pelas próprias prefeituras, na apuração do IEGM, referentes à realidade de 2016, quando o piso era de R\$ 2.135,64 para uma jornada de 40 horas por semana. Entre os 582, há 94 municípios que informaram o valor de zero reais. Outros oito, relataram valores ínfimos, como por exemplo pouco mais de um real pagos aos docentes.

posição coube à Função 9 – Previdência Social, com 16,61% de participação (R\$ 17,966 bilhões); a 3ª, Função 6 – Segurança, 15,76% (R\$ 17,051 bilhões); e a 4ª posição, Função 10 – Saúde, 11,78% (R\$ 12,744 bilhões).

Outro ponto a ser destaque se refere a análise da Tabela 224 do Relatório Técnico, que demonstrou a variação de menos 14,05% entre o executado (despesas realizadas) e o fixado (crédito inicial – LOA) demonstra falha de planejamento dos gastos e contribuíram negativamente para o resultado do Índice de Avaliação do Planejamento – IAP, que tem como base de cálculo os valores orçados e realizados ao final do exercício, referentes a todas as ações executadas dessas políticas públicas (Programas), demonstradas na tabela. Para determinados programas, ocorreu subestimação dos valores fixados na LOA, com despesas realizadas superando em muito as fixações iniciais, a exemplos dos de números 24, 164 e 193, com percentuais de 8.538,77%; 37.878,77%; e 1.183,18%, respectivamente.

## 2.8. FUNÇÃO SAÚDE/EIXO SAÚDE E PROTEÇÃO SOCIAL

Em relação ao exercício de 2019 foram fixadas, no Orçamento do Estado de Minas Gerais, despesas, no montante de R\$ 11,981 bilhões, a serem executadas na Função Saúde, ao passo que, para os programas e ações do Eixo Saúde e Proteção Social, a previsão inicial atingiu R\$ 8,743 bilhões. Ao final de 2019, verificou-se que os créditos autorizados referentes à Função 10 – Saúde alcançaram R\$ 13,888 bilhões e as despesas empenhadas, R\$ 12,744 bilhões, superiores em 54,72% àquelas realizadas no referido Eixo (R\$ 6,429 bilhões).

Para possibilitar a efetivação das despesas da Função Saúde, foram previstos na LOA recursos da ordem de R\$ 11,981 bilhões, 7,35% superior ao ano anterior, sendo que o orçamento desta Função, seguindo a tendência de 2018, representou 10,26% do Orçamento Inicial Fiscal – OF e do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado – OI para o ano de 2019 (R\$ 116,772 bilhões). Os créditos autorizados alcançaram R\$ 13,888 bilhões, superando a previsão inicial em 16%. Não obstante, o Orçamento Geral Executado (OF/OI) atingiu R\$117,176 bilhões, 0,35% superior à previsão inicial e 7,57% inferior ao autorizado. Nesse contexto, as despesas empenhadas em Saúde atingiram R\$ 12,743 bilhões, representando um aumento de 6,36% comparativamente ao crédito inicial. Verifica-se, ainda, que, frente ao Orçamento Geral Executado, as despesas empenhadas representaram 10,88%, mantendo a proporção inicialmente planejada.

Em comparação ao exercício anterior, houve um acréscimo de 6,36% na execução das despesas e, em relação ao total dos dispêndios realizados pelo Estado, por meio dos Orçamentos Fiscal e de Investimento (OF e OI), verifica-se também o crescimento nas participações, revertendo o que ocorreu em 2018.

No tocante à judicialização da saúde, constatei, mediante análise da CFAMGE, que houve uma queda expressiva (41%) dos gastos com Atendimento a Medidas Judiciais, passando de R\$ 394.084.079,40 para R\$ 160.328.023,10. Mesmo com a redução, o maior dispêndio continuou concentrado em Medicamentos (R\$ 132.345.196,32), absorvendo 82,55% do total da despesa empenhada no projeto em questão, independentemente de ter havido uma queda de 32,5% dos recursos totais destinados a essa ação.

De acordo com a Tabela 243 do Relatório Técnico, constatei que a despesa realizada foi 10,65% superior ao planejado. Todos os territórios, salvo os Central e Multiterritorial, tiveram despesas realizadas que superaram a previsão inicial e que dentre eles (Central e Multiterritorial) o desempenho foi muito inferior ao esperado, 5,74% e 27,93%. O território Metropolitano foi o que mais recebeu recursos.



## 2.9. FUNÇÃO SEGURANÇA PÚBLICA/EIXO SEGURANÇA PÚBLICA

Constituindo-se em um dos 5 eixos de Governo que organizam a Matriz de Planejamento básica do novo PMDI, constato que a sua situação vem se agravando nos últimos anos, o que ensejou a instituição do Plano Estratégico da Secretaria de Segurança Pública 2017-2019 contemplando os objetivos e metas a serem alcançados no período em referência.

No exercício de 2019, foram fixados, no Orçamento do Estado de Minas Gerais, R\$ 17,287 bilhões – incluídas as despesas intraorçamentárias – a serem despendidos na Função Segurança Pública (código 06 no orçamento), equivalentes a 15,47% dos valores fixados no Orçamento Fiscal – OF (R\$ 111,774 bilhões) e correspondentes a 14,80% de R\$ 116,772 bilhões, somatório dos valores fixados no OF e no Orçamento de Investimento – OI das empresas controladas pelo Estado. Para este último, a quantia fixada foi de R\$ 4,999 bilhões.

Do total do gasto no Orçamento Fiscal (R\$ 108,181 bilhões), excluída a Função de Governo 28 – Encargos Especiais, que executou 33,54%, a Função 6 – Segurança Pública foi a segunda que mais realizou despesas com o percentual de 15,76%, sendo a primeira a Função 9 – Previdência Social, 16,61%. Destacam-se ainda, a Função 10 – Saúde, 11,78%, e a Função 12 – Educação, 9,57%.

Importante mencionar que número crescente de policiais tanto na Reserva quanto em Licença-Saúde nos últimos dois exercícios, em relação a 2019. O número de Militares da Ativa caiu quase 10% em relação a 2017, enquanto o da Reserva cresceu 15,16% e o de Licença-Saúde, aumento de 5,77%. Constato também que o percentual dos policiais em licença representava 46,73% em relação aos da Ativa, em 2017, subindo para 54,86% em 2019. Outro percentual importante é quanto ao número de Militares na Reserva em relação aos Militares na Ativa. Em 2017, a proporção era de 67,39% na Reserva em relação aos da Ativa, proporção essa que subiu para 86,12% em 2019. Outro alerta são as reduções em Investimentos nos elementos Equipamentos e Material Permanente e no Material de Consumo, -53,56% e -100%, respectivamente.

Sobressai a evolução dos dispêndios com Infraestrutura do Sistema Prisional, cujas despesas atingiram R\$1,903 bilhão. Esse programa tem por objetivo garantir o conjunto de instalações, equipamentos e serviços adequados para o sistema prisional, visando uma custódia mais humanizada, com condições de trabalho adequadas aos agentes de segurança penitenciária, de forma a impactar positivamente os índices de ressocialização.

Destaco, ainda, no Programa 208, tem-se a Ação 4129 – Manutenção e Implantação de Metodologia de Custódias Alternativas, cuja finalidade é garantir a manutenção de vagas disponibilizadas pelas Associações de Proteção e Assistência aos Condenados – APACs e fomentar a criação de novos Centros de Reintegração Social no Estado de Minas Gerais, possibilitando um percentual maior de recuperados, sendo atendida pela metodologia de custódias alternativas, e, assim, voltada a uma humanização mais eficaz e menos onerosa para o Estado, ampliando o atendimento ao preso. A previsão inicial de despesa foi de R\$ 55,173 milhões, tendo realizado R\$ 47,481 milhões; a meta física programada era atender 4.173 vagas, tendo atendido 3.575. Esta Cfange solicitou esclarecimentos sobre as Apacs que funcionam, atualmente, no Estado. Sobre o assunto, a Assessoria Estratégica da Sejusp, mediante o Memorando SEJUSP/AESTnº 29/20, enviado em 3/2/2020 a esta Corte de Contas, prestou as seguintes informações:

- Números de Presos no sistema APAC:

- O quadro, a seguir, demonstra a ocupação do sistema APAC, das unidades prisionais ordinárias e das operacionalizadas por PPPs.

Instituição	Soma		
	Masc.	Fem.	Total
DEPEN/MG	66.173	3.054	69.227
APAC e CURAR	2.999	252	3.251
PPP – Parceria Público Privada	2.125	0	2.125
Minas Gerais	71.297	3.306	74.603

- Volume de recursos financeiros transferidos para as APACs em 2019: Os repasses às APACs e FBAC totalizaram R\$ 47.285.561,66 no exercício de 2019, com atendimento a 40 instituições de diversas cidades mineiras. Os referidos recursos não têm procedência de emenda parlamentar e sua dotação orçamentária é 1451.06.421.208.4129.0001.335043.01.1.10.1.
- Percentual de reincidência de cometimento de crimes: A apuração de reincidência de cometimento de crimes é de responsabilidade do Poder Judiciário. A apuração de reentrada, com indicação do modelo em que o egresso era atendido – unidade prisional ordinária, unidade operacionalizada por parceria público-privada ou APAC –, pela Sejusp, ainda não foi concluída. Informou-se que os dados serão disponibilizados posteriormente

Ressalto que o valor total realizado no Eixo, de R\$ 4,591 milhões, foi abaixo do crédito inicial em 5,30% e, em relação a 2018, a queda foi ainda maior, com -13,51%. A participação no total das despesas realizadas do PPAG (OF + OI) com a Segurança Pública passou de 4,76% para 3,92% (queda de 0,84%). Dos 18 programas do Eixo, 13 realizaram despesas abaixo da previsão inicial, ou seja, 72,22%. Há distorções significativas entre os valores previstos inicialmente na LOA e os efetivamente realizados, como é o caso do Programa 007 – Apoio Habitacional aos Militares do Estado de Minas Gerais – Fahmemg, evidenciando desacerto entre o planejamento e a execução. Essa fragilidade no planejamento orçamentário é devida, principalmente, ao fato de que ora os valores fixados na LOA apresentam-se superestimados, ora subestimados.

No presente voto, realço, neste item, a importância das Associações de Proteção e Assistência aos Condenados – APAC na efetivação de políticas públicas de relevante alcance social.

O programa APAC foi adotada como política pública na área de Segurança Pública e Execução Penal, e reconhecido em lei (Lei Estadual 15.299/2004).

Os resultados positivos exitosos alcançados, a partir do Estado de Minas Gerais, foram explorados em estudo realizado pelo DEPEN Nacional, intitulado *“Estudo preliminar - a metodologia APAC e a criação de vagas no sistema prisional a partir da implantação de centros de reintegração social”*<sup>30</sup>, que contém, dentre outros, avaliação do trabalho de relevância pública e social das APACs, a partir da experiência exitosa do Estado de Minas Gerais, sobretudo os resultados efetivos quanto a recuperação e reintegração social dos presos

<sup>30</sup> Fonte: [https://www.gov.br/depen/pt-br/canais\\_atendimento/ouvidoria/EstudoPreliminarAMetodologiaAPACeCriacaodevagasnoSistemaPrisonalapartirdaImplantacaodeCentrosdeReintegracaoSocialSITE.pdf](https://www.gov.br/depen/pt-br/canais_atendimento/ouvidoria/EstudoPreliminarAMetodologiaAPACeCriacaodevagasnoSistemaPrisonalapartirdaImplantacaodeCentrosdeReintegracaoSocialSITE.pdf). Acesso em 09/02/2021.

tacaodeCentrosdeReintegracaoSocialSITE.pdf. Acesso em 09/02/2021.

condenados a pena privativa de liberdade, e conseqüentemente, a redução dos baixos índices de reincidência, a demonstração da estrita legalidade da metodologia adotada, seus resultados positivos em comparação ao sistema convencional, com o desenvolvimento de atividades a reduzidíssimos custos financeiros.

A partir do mencionado estudo, o CNPCP - Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, através da Resolução n. 3, de 13 de setembro de 2019, propõe como Diretriz de Política Penitenciária o fortalecimento da participação da sociedade civil na Execução Penal através do Método APAC, tornando assim o projeto APAC como política pública nacional e, dentre outros, autoriza a celebração de parcerias com as APAC's constituídas em todo o país.

Com capacidade de atendimento a 4184 recuperandos, as 37 APACs instaladas no Estado de Minas Gerais realizam trabalho relevante com quatro objetivos: recuperar o preso, socorrer a vítima, proteger a sociedade e promover a justiça restaurativa. Na APAC o condenado participa de uma terapia de valorização humana, baseada em 12 elementos, que, aplicados harmoniosamente, lhe proporciona todas as condições de recuperação.

No estudo realizado pelo DEPEN, a questão dos custos de manutenção do preso na APAC, em comparação ao sistema prisional, é ponto de destaque<sup>31</sup>:

Unidades	Custo por reeducando
<b>CRS-APAC MG</b>	R\$ 1.055,44
<b>Parceria Público Privada - Ribeirão das Neves/MG</b>	R\$ 3.948,00
<b>Sistema Convencional do Estado MG</b>	R\$ 2.700,00
<b>CRS/APACs MA</b>	R\$ 1.317,25
<b>Sistema convencional do Estado MA</b>	R\$ 1.980,00
<b>Sistema convencional (GO - SP - MS - BA - RO - CE - RS e DF)</b>	R\$ 1.600,00 a R\$ 2.700,00

O estudo apresenta custo do preso de R\$2.700,00 no sistema convencional de Minas Gerais, e o custo em APAC, no valor de R\$1.055,44, o que já demonstra a manutenção do preso na APAC tem o custo de, aproximadamente, 1/3 do sistema convencional de Minas Gerais, e gera resultados mais efetivos.

Destaca-se que a questão do custo no sistema prisional é matéria que impacta o erário; e com custos sensivelmente reduzidos, em comparação ao sistema convencional, os resultados produzidos pelas APACs são relevantes. Enquanto que, no sistema comum, a reincidência paira em torno de 85%, a APAC conta com uma reincidência de 14,96%, sendo 6,85% nas unidades femininas, segundo estudo realizado pelo TJMG, em 2019.

Com os resultados apresentados, a APAC pacifica as comunidades, uma vez que investe na ressocialização e contribui para a segurança pública e a redução da violência e da criminalidade, sendo fator de proteção da sociedade, modificando a realidade social da localidade onde está

<sup>31</sup> Fonte: idem. “[...] 2.30. Quanto ao custo do preso no sistema convencional, o valor é variável. No ano de 2018, 8 estados apresentaram devolutiva em consulta realizada pelo SISDEPEN às 27 unidades federativas acerca do custo por preso. São eles: Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Rio Grande do Sul, Rondônia e São Paulo. Os dados apresentados estabelecem o custo unitário entre R\$ 1.600,00 (Um mil e seiscentos reais) e R\$ 2.700,00 (Dois mil e setecentos reais), a par do panorama financeiro de gastos médios mensais, em referência a critérios orientativos estabelecidos na Resolução CNPCP nº 06/201 [...]”.

inserida, com as mudanças dos próprios presos, seus familiares, a comunidade em geral, e colaboradores e parceiros do projeto.

Neste sentido, importante e imprescindível é o Programa “Novos Rumos” desenvolvido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais que, em seu sítio eletrônico<sup>32</sup>, assim expõe sobre o projeto:

O Programa Novos Rumos marca a atuação inovadora do TJMG na área de Execução Penal, com ações em favor da humanização no cumprimento das penas privativas de liberdade, da reinserção e justiça social. O Programa Novos Rumos presta apoio institucional ao Método Apac, especialmente na mobilização de juízes e da sociedade civil para o bom funcionamento e a expansão das Apac’s no estado de Minas Gerais. Da mesma forma, realiza o acompanhamento de pessoas em situação de sofrimento psíquico que cometeram algum crime, por meio do Programa de Atenção Integral ao Paciente Judiciário (PAI-PJ). Possui, ainda, um segmento voltado às atividades do Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução das Medidas Socioeducativas – GMF/MG, cujas atribuições estão previstas nas Resoluções 96/2009 e 214/215 do Conselho Nacional de Justiça.

Uma das premissas do Projeto “Novos Rumos” é que “todas as Comarcas Mineiras (296 comarcas)<sup>33</sup> coloquem em funcionamento o Conselho da Comunidade ou Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APACs) e Patronato”, ou seja, em virtude do efetivo e profícuo resultado das APACs – além do reduzido custo com o recuperando, por isso, recomendo ao Governo que firme, cada vez mais, parcerias com o TJMG, a Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC) dentre outros para implementação de APACs em cada comarca do Estado de Minas Gerais.

## 2.10. ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS<sup>34</sup>

A análise dos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial do exercício permite a aferição dos seguintes resultados em 2019:

- A LOA 2019, elaborada em consonância com as orientações da LDO, projetou um déficit orçamentário da ordem de R\$ 11,44 bilhões, estimou as receitas em R\$ 100,330 bilhões, posteriormente atualizadas em 1,61%, passando para R\$ 101,942 bilhões, e, ainda, fixou as despesas em R\$ 111,774 bilhões para os órgãos e entidades integrantes do Orçamento Fiscal do Estado, posteriormente atualizadas em 4,55%, por meio da abertura de Créditos Adicionais, passando para R\$ 116,866 bilhões;

<sup>32</sup> Fonte: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/acoes-e-programas/programa-novos-rumos.htm#.YJhV3bVKjIU> – Acesso em 04/05/2021.

<sup>33</sup> Fonte: <https://www8.tjmg.jus.br/juridico/comarcas.html>. Acesso em 04/05/2021.

<sup>34</sup> O Balanço Geral do Estado demonstra os resultados alcançados no exercício e é parte integrante da Prestação de Contas do Governador, conforme determina o inciso XII do art. 90 da CE/89, sendo constituído pelas Demonstrações Contábeis consolidadas, relativas à execução orçamentária, financeira e patrimonial da Administração Direta, Autarquias, Fundações e Fundos Estaduais; pela execução orçamentária das Empresas Estatais Dependentes; pelo Relatório Contábil, que contém a análise das demonstrações contábeis, evidenciando as notas explicativas; e, ainda, pelas demonstrações contábeis individualizadas das Autarquias, Fundações e Fundos Estaduais. As Demonstrações Contábeis Consolidadas são compostas pelos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais e Demonstração do Fluxo de Caixa, cujos níveis máximos de consolidação abrangem todos os poderes, órgãos e entidades constantes do Orçamento Fiscal, apresentados no Balanço Geral do Estado. Foram elaboradas segundo as exigências dispostas nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, na Lei Federal 4.320/64, na Lei Complementar 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei Orçamentária Anual, 23.364/19, na Instrução Normativa do Tribunal de Contas do Estado 13/11, no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – Mcasp, 8ª edição, e no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, ambas publicações da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

- No exercício de 2019, foram efetivamente arrecadados R\$ 99,548 bilhões, ou seja, R\$ 7,794 bilhões, 7,83% acima das receitas arrecadadas no exercício de 2018, R\$ 91,754 bilhões;
- As Despesas Fiscais totais do Estado somaram R\$ 108,181 bilhões, sendo executados 92,57% do crédito orçamentário autorizado e atualizado, R\$ 116,866 bilhões, superiores em 5% às realizadas em 2018, R\$ 102,987 bilhões. Esse crescimento foi, na sua maioria, decorrente de acréscimo nas despesas correntes. O Resultado Orçamentário foi deficitário em R\$ 8,632 bilhões, o que, se comparado ao exercício de 2018, cujo déficit foi de R\$ 11,233 bilhões, evidencia uma redução de 23,15%;
- A principal origem dos recursos arrecadados foi o ICMS, no montante de R\$ 51,981 bilhões, equivalente a 81,62% da Receita de Impostos e Taxas. Já o IPVA, segunda maior arrecadação entre as receitas de Impostos e Taxas, atingiu R\$ 5,987 bilhões, com crescimento de 9%, ou seja, R\$ 500 milhões, se comparado com 2018;
- As Receitas Patrimoniais alcançaram o montante de R\$ 2,511 bilhões, 80,67% superior ao arrecadado no exercício de 2018, R\$ 1,392 milhão. Sua arrecadação foi influenciada, principalmente, pelas receitas advindas da Exploração de Recursos Naturais, no valor de R\$ 967 milhões, dos quais R\$ 891 milhões são referentes ao bônus de assinatura de Contrato de Concessão para exploração de gás canalizado, celebrado entre o Estado de Minas Gerais e a Companhia de Gás Canalizado de Minas Gerais – Gasmig; e, ainda, pelos Valores Mobiliários, no valor de R\$ 1,092 bilhão, decorrente, principalmente, do recebimento de Dividendos das Empresas de Economia Mista, R\$ 478 milhões; da Remuneração de Depósitos Bancários, R\$407 milhões; de Juros sobre o Capital Próprio, R\$ 204 milhões; e de Demais Receitas de Valores Mobiliários, R\$ 3 milhões;
- Dentre as Receitas Intraorçamentárias, destacam-se os montantes de R\$ 9,752 bilhões, relativos às Receitas decorrentes de Aportes Periódicos para Amortização de Déficit do RPPS; R\$ 4,609 bilhões, relativos à Contribuição Patronal para o Regime Próprio Previdenciário; e R\$ 2,349 bilhões, repasse de Recursos do Fundo Estadual de Saúde – FES – LC 141/12;
- A Despesa orçada do Estado foi de R\$ 111,774 bilhões, já incluídas as Despesas Intraorçamentárias, R\$ 18,285 bilhões. Após as alterações orçamentárias, o montante da despesa autorizada atingiu R\$ 116,866 bilhões. A Despesa Orçamentária realizada pelo Estado totalizou R\$ 108,181 bilhões, representando crescimento de 5,04% em relação a 2018, R\$ 102,987 bilhões;
- As Despesas Correntes, incluídas as Intraorçamentárias, representaram 94,01%, R\$ 101,687 bilhões. As Despesas com Pessoal constituem o maior volume de recursos gastos, R\$ 52,276 bilhões, 51,41% da despesa realizada. As Outras Despesas Correntes totalizaram R\$ 43,396 bilhões, a segunda maior despesa, com um acréscimo de 3,76 %, comparativamente ao exercício de 2018, R\$ 41,822 bilhões;
- A Despesa de Capital alcançou R\$ 6,494 bilhões, equivalentes a 6% de participação no total da Despesa Orçamentária. Se comparado a 2018, R\$ 4,877 bilhões, houve crescimento de 33,17%, ou seja, um acréscimo de R\$ 1,617 bilhão;
- Em 2019, manteve-se a trajetória deficitária na execução orçamentária, da ordem de R\$ 8,632 bilhões, o que, se comparado ao exercício de 2018, cujo déficit foi de R\$ 11,233 bilhões, evidencia uma redução de 23,15%;
- O Resultado Patrimonial do exercício de 2019 foi negativo em R\$ 2,561 bilhões, ante um resultado negativo apurado em 2018, de R\$ 21,836 bilhões, influenciado pelo reconhecimento de alterações, tanto no ativo quanto no passivo, principalmente pela redução na conta Desvalorização e Perda de Ativos, e Outras Variações Patrimoniais Diminutivas.

## 2.11. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO ESTADUAL

A Resolução n. 08/2018 aprovou a implementação do Índice de Efetividade de Gestão Estadual – IEGE no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. O parágrafo único do art. 1º da citada Resolução dispõe que “o IEGE tem por base informações obtidas junto ao Governo do Estado de Minas Gerais por meio de aplicação de questionários eletrônicos disponibilizados pelo TCEMG”.

O IEGE avaliou no exercício de 2019 a **efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas em 7 (sete) grandes dimensões**: Saúde, Educação, Segurança Pública, Desenvolvimento Econômico, Planejamento, Gestão Fiscal, e Meio Ambiente.

Após ponderação das notas alcançadas em cada uma delas – calculada conforme metodologia única adotada nacionalmente –, registra o órgão técnico, à peça 109 do SGAP, que o Estado foi enquadrado na faixa **B**, significando que **se encontra na faixa “EFETIVA” à efetividade das políticas públicas nas referidas dimensões**, conforme abaixo demonstrado:

DIMENSÕES	Peso	NOTAS	NOTA PONDERADA
Planejamento (i-PLANEJ);	10	B+	<b>B</b> <b>“EFETIVA”</b>
Gestão Fiscal (i-FISCAL);	10	B	
Educação (i-EDUC);	20	B	
Saúde (i-SAÚDE);	20	C+	
Segurança Pública (i-SEGP);	20	B	
Meio Ambiente (i-AMB);	10	B+	
Desenvolvimento Econômico (i-DES).	10	B+	

- Legenda:

NOTA	FAIXA	CRITÉRIO
A	Altamente efetiva	IEGE $\geq$ 90 e ao menos 4 (quatro) dimensões com nota A, incluindo i-SAÚDE e i-EDUC
B+	Muito efetiva	$75 \leq$ IEGE $<$ 90
B	Efetiva	$60 \leq$ IEGE $<$ 75
C+	Em fase de adequação	$50 \leq$ IEGE $<$ 60
C	Baixo nível de adequação	IEGE $<$ 50

Ressalto que, em razão do descumprimento dos índices constitucionais mínimos relativos à aplicação da receita vinculável em Educação e Saúde, conforme preconiza o Manual do IEGE, o Estado perdeu 10 pontos na nota geral do Índice, que passou de 70,9 para 60,9, não havendo, entretanto, mudança de sua posição, ou seja, mantendo-se na faixa “EFETIVA”.

Importante registrar que a CFAMGE procedeu à validação as respostas apresentadas, sendo que, do universo de 169 quesitos e sub quesitos, 151 foram confirmados, representando 90,96% do total.

Por fim, destaco que os resultados dessa avaliação proporcionam múltiplas visões sobre a gestão estadual e servem para avaliar a existência e a qualidade dos meios empregados para se alcançar, de forma abrangente, a efetividade da gestão estadual, considerando, sobretudo, os aspectos do bem-estar social, consistindo em importante ferramenta disponível ao Governador do Estado e demais gestores para subsidiar as ações de planejamento e tomadas de decisões.

## 2.12. AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

No parecer prévio referente às contas anuais do Governador do Estado, relativo ao exercício financeiro de 2017 (Processo nº 1040601), emitido pelo Tribunal Pleno em sua 1ª sessão extraordinária, realizada em 05/06/2019, esta Egrégia Corte de Contas emitiu recomendações sobre aspectos que deveriam ser aprimorados. Não houve a realização, pela Unidade Técnica, do exame das recomendações relativas ao exercício de 2018, uma vez que a deliberação do Colegiado somente foi concluída no início de 2020, de modo que não era exigível do Governador o cumprimento das referidas medidas no exercício de 2019

Assim, tendo em vista o dever constitucional do controle interno, insculpido no inciso IV do art. 74 da Constituição da República, qual seja, “apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional”, incumbe à Controladoria-Geral do Estado – CGE, acompanhar e cobrar a efetivação das medidas recomendadas ou, no caso de não cumprimento, apresentar justificativas.

Objetivando demonstrar o grau de atendimento daquilo que foi recomendado ao Poder Executivo estadual, a CFAMGE destacou, no capítulo 13 do seu relatório, as ocorrências atendidas, as parcialmente cumpridas e aquelas não atendidas. No exercício de 2017, as informações técnicas indicam que 35,29% das recomendações foram consideradas atendidas, 17,65% foram atendidas parcialmente e 47,06% não foram atendidas.

### Nível de atendimento às recomendações e determinações deste Tribunal de Contas

Recomendações	Exercício 2017
Atendidas	6 (17,64%)
Não atendidas	19 (55,88%)
Atendidas parcialmente	9 (26,48%)
<b>Total de recomendações/determinações</b>	<b>34 (100%)</b>

Ressalto que o descumprimento das recomendações, conforme demonstrado, representa uma violação ao §1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, podendo ser adotadas medidas mais severas por parte deste Tribunal. Com efeito, “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”.

Nesse cenário de inadimplemento das recomendações, Gilberto Bercovici (2005) “considera que o Estado, por meio do planejamento, se torna motriz do desenvolvimento, a implementação coordenada e integrada dos atos e condutas administrativas de maneira racional na consecução das políticas públicas é que possibilita o desenvolvimento geral e setorial da nação”<sup>35</sup>. Além disso, “para o Brasil, a conquista do desenvolvimento atrai, necessariamente, a efetivação da etapa do planejamento responsável, e não, como é de costume, a adoção de políticas econômicas e sociais improvisadas que exteriorizam ações reativas estatais”<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento** – Uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005

<sup>36</sup> COSTA, Gustavo Vidigal. **O planejamento do estado e o papel fiscalizatório dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2015

Com efeito, por meio de planejamento as recomendações devem ser atendidas no exercício subsequente à recomendação, ou, excepcionalmente, em prazo diferenciado concedido por este Tribunal.

Isto posto, considerando a análise da Cfamge, que adoto como parte deste voto, mediante fundamentação *per relationem*<sup>37</sup>, reitero as recomendações emitidas por este Tribunal, no exercício de 2017, que ainda não foram cumpridas, parcialmente cumpridas ou que constituem obrigações contínuas, constituídas pelos seguintes itens destacados no capítulo 13 do relatório técnico da Cfamge: **1 a 7; 9 a 12; 14; 16 a 25; 27; 30 a 32 (recomendações). 1 e 2 (determinações).**

### 2.13. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em relação ao presente Balanço Geral do Estado – exercício de 2019, primeiro ano de mandato do Governador Romeu Zema Neto, entendo, considerando o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade e, ainda, as especificidades do caso concreto, que plenamente cabível a aplicação do artigo 22, §2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB que assim enuncia: “na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. [...] § 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente”.

Quando as disposições da Lei 13.655/2018<sup>38</sup>, colaciono o entendimento deste Plenário nos autos do Processo 1066559, Sessão do dia 09/10/2019:

Na mesma esteira da preocupação doutrinária com a melhor adequação da lei à justiça, também o legislador brasileiro entendeu a necessidade de evolução normativa para o

---

<sup>37</sup> A doutrinadora Raquel Carvalho, no artigo “A Lei 13.655/2018 e o dever de motivação pela Administração Pública na LINDB”, teceu algumas considerações sobre a motivação *aliunde* ou *per relationem*, nos termos transcritos a seguir: A doutrina vem proclamando a viabilidade de um ato administrativo fundar-se em ponderações fáticas e jurídicas de outro, como pareceres, informações técnicas ou mesmo decisões anteriores, o que se denomina “Motivação aliunde”: “A motivação *aliunde* é permitida facultativa e subsidiariamente. Consiste na adesão ou concordância ao fundamento de pareceres, decisões, informações ou propostas, adotada no ato administrativo por referência expressa e considerada como seu integrante (...). Ela é prestigiada pela jurisprudência. A motivação explícita e suficiente é adimplido pela residência da justificativa decisória exteriorizada no ato anterior e a promoção da remissão expressa na decisão numa operação de contextualidade artificial.” A respeito da regularidade da “motivação aliunde”, o STF já elucidou que, se se identifica motivação suficiente no ato administrativo, mesmo com remissão aos fundamentos de um parecer elaborado por órgão colegiado técnico ou autoridade de menor hierarquia, inadmissível falar-se em vício, posto que eficiente a fundamentação indicada, viabilizando o controle posterior<sup>37</sup>. Também o STJ já assentou que, se a autoridade acolhe o relatório de uma comissão, devidamente fundamentado, encontra-se atendida a exigência de motivação. No entanto, adverte para a necessidade de aduzir fundamentação própria, se há discordância em relação às razões apresentadas anteriormente (Disponível em <http://raquelcarvalho.com.br/2018/08/12/a-lei-13-655-2018-e-o-dever-de-motivacao-pela-administracao-publica-na-lindb/>. Publicação em agosto de 2018. Acesso em 24/3/2020). No âmbito deste Tribunal, na Representação nº 1.058.883, o Relator, Conselheiro José Alves Viana, ao se valer da motivação *per relationem* na fundamentação de seu voto, a conceituou como: Motivação *per relationem* se caracteriza pela remissão que o ato judicial expressamente faz a outras manifestações ou peças processuais existentes nos autos, mesmo as produzidas pelas partes, pelo Ministério Público ou por autoridades públicas, cujo teor indique os fundamentos de fato e ou de direito que justifiquem a decisão emanada do Poder Judiciário. Precedente: MS 25.936-ED, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 136-2007, Plenário, DJE de 18-9-2009<sup>37</sup>. O art. 50, § 1º, da Lei Federal nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal, permite expressamente a motivação *aliunde* ou *per relationem* ao dispor: “A motivação deve ser explícita, clara e congruente, **podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato**”. (grifei).

<sup>38</sup> Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.



alcance da melhor decisão possível para o caso concreto, como é o caso da edição da Lei n. 13.655/2018.

Para Marçal Justen Filho, as inovações trazidas pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro indicam a presença de uma concepção realista da atividade de aplicação do Direito, afirmando que “a dinâmica da realidade é insuscetível de previsão antecipada, pois nem o legislador nem a lei são oniscientes. Por isso, a aplicação de normas gerais e abstratas envolve escolhas a serem realizadas pelo sujeito investido da competência decisória”.

Pondera, ainda, o autor que “a finalidade buscada é reduzir o subjetivismo e a superficialidade de decisões, impondo obrigatoriedade do efetivo exame das circunstâncias do caso concreto, tal como a avaliação das diversas alternativas sob um prisma de proporcionalidade.” (BRASIL. Revista de Direito Administrativo – FGV. JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da Lindb – Dever de transparência, concretude e proporcionalidade das decisões públicas. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77648/74311>. Acesso em 4. Out. 2019.)

O direito moderno não mais comporta o pragmatismo da legalidade estrita. A alteração da Lei de Introdução ao Código Civil pela Lei n. 13.655/2018 é o maior marco dessa mudança e teve como finalidade instituir normas que possam dar maior efetividade ao princípio da segurança jurídica, no que tange, principalmente, às matérias afetas ao direito público, para combater a utilização de valores jurídicos abstratos, limitando o uso de expressões genéricas e conceitos jurídicos indeterminados, para evitar decisões que não façam a análise da realidade fática no caso concreto.

[...]

**Seguindo a mesma diretriz, o art. 22 estabelece que a interpretação das normas sobre gestão pública deve considerar a realidade e os obstáculos enfrentados pelos gestores, sem prejuízo dos direitos dos administrados. Mais uma vez, estabelece a LINDB que o magistrado deve afastar-se do formalismo exacerbado, reduzir as interpretações de mera legalidade, para que também sejam levadas em consideração as circunstâncias fáticas que influenciaram a conduta do gestor público. [...] (grifei)**

**Deve-se, ainda, no caso em concreto, sopesar se era possível exigir conduta diversa do agente público, cujos atos estão sob análise, seja jurídica, seja administrativa.** Vale aqui colacionar o ensinamento de Piero Calamandrei (CALAMANDREI, Piero. Eles, os juízes, vistos por um advogado. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 183): “Não basta que os magistrados conheçam com perfeição as leis tais como escritas, será necessário que conheçam igualmente a sociedade em que estas leis devem viver.” (grifei)

O Ministério Público de Contas, em seu parecer conclusivo constante na peça 79 do SGAP, manifestou, na parte dispositiva, que “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, [...]”. Assim, entendeu ser possível a aplicação da LINDB em relação as circunstâncias fáticas (pretéritas e atuais) para delinear um juízo de cognição exauriente em relação ao parecer das contas de governo estadual.

De igual modo, entendo ser possível a subsunção dos fatos (e fundamentos) em relação a aplicação do artigo 22 da LINDB.

### III – CONCLUSÃO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, no uso de suas competências dispostas no inciso I do artigo 76 da Constituição Estadual, Constituição Compromisso, combinado com o artigo 40 da Lei Complementar 102/08, para os fins do disposto no inciso XX do art. 62 da Constituição Estadual, e

**Considerando**, em relação as Contas de Governo aqui analisadas, que a missão constitucional atribuída ao Tribunal de Contas é de prestar auxílio, mediante parecer prévio, à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais;

**Considerando** que as contas de governos são contas globais que “demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa. Revelam o cumprimento do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei n. 4.320/64” (STJ, 2ª Turma, ROMS 11.060/GO, Rel. Min. Laurita Vaz, Rel. para o acórdão Min. Paulo Medina, 25/06/02, D.J. 16/09/02);

**Considerando** que as contas de governo são apreciadas em consonância com a conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA);

**Considerando** o resultado da avaliação da efetividade da gestão estadual, medida pelo Índice de Efetividade da Gestão Estadual – IEGE 2019, em que o Estado se classificou na Faixa de Resultado B, Efetiva;

**Considerando**, na esteira do voto do Balanço Geral do Estado do exercício de 2017, Processo 1040601, da relatoria do eminente Cons. Sebastião Helvecio, “o contexto de lenta e prolongada recuperação da atividade econômica e do emprego, agravado pelas perdas reais das transferências correntes, principalmente aquelas provenientes da participação na receita da União, que repercutiram nos sucessivos déficits 83 orçamentários e financeiros, e o grande desafio de fazer frente aos requisitos exigidos pelas normas de finanças públicas, mantendo os níveis de investimento e provisão de políticas públicas à sociedade”;

**Considerando** a edição da Lei Federal 13.655/18, que alterou normas da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto 4.657/42), em cujo art. 22, parágrafo único, reafirma às instâncias controladoras que, nas decisões sobre regularidade de conduta, sejam consideradas as “circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente”;

**Considerando**, finalmente, o parecer do Ministério Público junto a este Tribunal, que opinou, de forma inédita em relação aos últimos exercícios financeiros, pela emissão de parecer prévio pela aprovação, com ressalva, das contas do Governo do Estado de Minas Gerais, relativas ao exercício financeiro de 2019.

Pelo exposto, voto pela emissão de Parecer Prévio pela **aprovação das contas, com ressalva**, prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Romeu Zema Neto, Governador do Estado de Minas Gerais, relativas ao exercício financeiro de 2019, com fundamento no inciso II do art. 45 da Lei Complementar Estadual n.º 102/2008, Lei Orgânica deste Tribunal, **com as recomendações e determinações constantes do meu voto** (e a seguir pormenorizadas), especialmente aquela atinente ao não cumprimento dos índices constitucionais de Ações e Serviços Públicos de Saúde

e de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino, a cujas diferenças de percentual permanece o Estado com a obrigação de aplicar em exercício seguinte.

**Das determinações ao Governo:**

1. Fixar percentual mínimo de recursos a serem destinados às propostas apresentadas nas audiências públicas regionais, consoante determina o art. 155, § 5º, da Constituição Mineira;
2. Criar Identificadores de Procedência e Uso – IPU's exclusivos para emendas impositivas, segregando-os em emendas individuais, de blocos e de bancadas;
3. Instituir centro de custos efetivo, nos termos do art. 50, § 3º, da LRF;
4. Abstenção de excluir da base de cálculo de repasse ao Fundeb os valores arrecadados decorrentes da alíquota adicional do ICMS, prevista no art. 82, § 1º, do ADCT;
5. Encaminhar, no prazo de 120 dias a partir da publicação dessa decisão, **Plano de Ação** para aplicação em ASPS e em MDE as disponibilidades financeiras oriundas dos cancelamentos de Restos a Pagar ocorridos nos exercícios de 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019, conforme disposto nos §§1º e 2º do art. 24 da LC n. 141/2012 e nos §§ 5º e 6º do art. 5º da Instrução Normativa n. 13/2008 (e respectivas alterações).

**Das recomendações ao Governo:**

1. Padronizar o demonstrativo das despesas com publicidade, fazendo constar a indicação do objeto da publicidade, a empresa publicitária, o período de veiculação, bem como as informações relacionadas às fases da despesa (empenho, liquidação e pagamento, como também sobre a movimentação dos restos a pagar, se houver);
2. Acompanhar as renúncias de receitas, que têm crescido em ritmo mais forte do que as receitas correntes;
3. Acompanhar o crescimento das renúncias de receita do IPVA, que, de forma específica, vem aumentando significativamente ao longo dos anos;
4. Abster-se de incluir restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira no cálculo das despesas de ASPS e MDE;
5. Ter cautela na inclusão dos restos a pagar processados sem disponibilidade financeira em ASPS e MDE, tendo em vista o que dispõem os arts. 4º § 1º, da IN 19/08 e 5º, § 4º, da IN 13/08;
6. Classificar despesas relativas a mão de obra, constantes dos contratos de terceirização empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo Plano de Cargos e Salários do Quadro de Pessoal, no elemento de despesa 34, GND-3;
7. Separar, em ações distintas, dentro da classificação por programas, os repasses obrigatórios (constitucionais e legais) aos Municípios e os repasses extraordinários ou voluntários;
8. Assegurar a execução das despesas fixadas decorrentes das emendas propostas pela Comissão de Participação Popular;
9. Promover medidas que ampliem a transparência e o controle dos processos inerentes às emendas impositivas, de modo a resguardar a consolidação dos dados e evitar possíveis perdas de informações;

10. Utilizar o termo e o instituto do “remanejamento” apenas para fazer referência à espécie de realocação orçamentária prevista no art. 167, VI, da Constituição Federal, não o confundindo com a fonte de recursos para créditos adicionais “anulação parcial de dotações”;
11. Evitar esforços no sentido de buscar o aumento de gastos com investimentos, sobretudo aqueles relacionados à preservação e ao aprimoramento de infraestrutura, a fim de tornar o Estado mais competitivo na atração e manutenção de empresas, indústrias e serviços;
12. Realizar a aplicação efetiva dos recursos financeiros repassados para a Fapemig em despesas com pesquisa;
13. Atentar para o histórico de redução dos aportes nas ações de Acompanhamento Intensivo, assim como para a baixa aderência da execução orçamentária ao planejamento;
14. Evitar esforços para adotar medidas necessárias visando a diminuir a concentração de gastos com as Atividades-Meio e com as Operações Especiais, de forma a combater o déficit orçamentário e a liberar orçamento para ações finalísticas;
15. Registrar, no âmbito da execução dos programas, apenas o que efetivamente corresponde ao extrato Multiterritorial;
16. Conferir transparência, nas próximas publicações do Anexo 8 do RREO, quanto ao montante e à utilização dos recursos do Fundeb repassados para o exercício subsequente, nos termos do art. 21, § 2º, da Lei 11.494/07 e do Manual dos Demonstrativos Fiscais – MDF, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN;
17. Repassar ao Fundeb a quantia de R\$ 626.087.545,82, referente ao período compreendido entre 2012 e 2019, como também, já no exercício de 2020, adotar procedimentos corretos, destinando ao Fundeb a parcela correspondente a essa alíquota adicional do ICMS, em cumprimento aos dispositivos legais;
18. Rever os Programas e Ações do Eixo 3, pois desvios muito acentuados demonstram que o Plano não atende à demanda da sociedade ou que os órgãos executores não estão considerando o plano para o implemento de suas ações;
19. Observar as recomendações estatuídas no relatório elaborado pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais referente à CPI da Barragem de Brumadinho constantes no **item 2.6 desse voto**;
20. Observar o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) na rede estadual de Minas Gerais, em consonância com os preceitos normativos da Lei Nacional 11.738/2008, da Lei Estadual 21.710/15 e do artigo 201-A e respectivos parágrafos da Constituição Estadual;
21. Elaborar e enviar o projeto de lei referente à criação do Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, em cumprimento ao art. 253, § 1º, da Constituição Mineira;
22. Prever, no Anexo de Riscos Fiscais da LDO, o risco inerente à queda de arrecadação da Cfm, em decorrência das variações no preço do minério e na cotação do dólar, bem como as medidas de enfrentamento a essa possível contingência;

23. Atentar para o fato de que o pagamento, com recursos da Fonte 32 – Cfem, de juros da dívida com a União, embora autorizado por lei, não contribui para a diversificação da economia dos municípios mineradores, objetivo principal da Cfem;
24. Aprimorar o planejamento das despesas custeadas com a Fonte 32 – Cfem;
25. Aplicar os recursos da Cfem de acordo com a norma de regência, observando-se observando as vinculações legais;
26. Priorizar o direcionamento dos recursos decorrentes da Cfem aos municípios mineradores, bem como o investimento em sua diversificação econômica;
27. Abster-se de utilizar o Indicador de Procedência 1 – Recursos Recebidos para Livre Utilização para classificar os gastos realizados por meio da Fonte 32 – Cfem;
28. Criar mecanismos que permitam o registro na Conta Única, por fontes de ingressos e aplicações, já que, mesmo tendo sido criada conta bancária específica, os recursos da Cfem são transferidos para a Conta Única tão logo são recebidos, perdendo sua rastreabilidade e facilitando sua utilização para outras finalidades;
29. Atentar para a discrepância verificada entre a programação e a execução orçamentárias;
30. Incluir nota explicativa no demonstrativo da RCL para evidenciar as deduções nas Receitas de ICMS relativas à Cessão de Direitos Creditórios – Lei 19.266/10;
31. Abster-se de criar despesas obrigatórias de caráter continuado, com base em receitas extraordinárias;
32. Abster-se de desonerar, do limite percentual de suplementação orçamentária, determinadas despesas, tais como gastos com pessoal e emendas parlamentares;
33. Observar os conceitos de realocações orçamentárias estabelecidos na Consulta 862.749 e no art. 167, VI, da CR/88, especialmente quanto ao emprego do termo remanejamento e quanto às transposições de dotações orçamentárias, que devem ocorrer dentro do mesmo órgão;
34. Aprimorar o planejamento, de modo a evitar a previsão de elevado percentual de suplementação na LOA;
35. Atentar para o montante da dívida consolidada líquida, que, segundo os cálculos do Estado, ultrapassou o limite de alerta, mas que, se incluídos os saques de depósitos judiciais e extrajudiciais de processos de terceiros, teria ultrapassado o limite máximo de endividamento;
36. Incluir na linha Outras Dívidas, do Demonstrativo da DCL, os valores referentes aos saques dos depósitos judiciais e extrajudiciais de processos de terceiros;
37. Atentar para o crescimento substancial dos restos a pagar, principalmente em decorrência da ausência de pagamento da dívida consolidada e das suspensões liminares de execução de contragarantias determinadas pelo STF. Nesse último caso, recomenda-se, ainda, a inclusão dessa contingência (e de eventual estratégia de enfrentamento) no Anexo de Riscos Fiscais da LDO;
38. Realizar censo previdenciário dos Poderes e órgãos do Estado, de forma a levantar todos os dados necessários para a correta e precisa mensuração das provisões matemáticas;
39. Adequar a LC 64/02 às disposições da EC 103/19 conforme art. 1º da Portaria SEPRT/ME 1.348/19;

40. Estabelecer, por meio do IPSM, rotina de aperfeiçoamento da base de dados, em especial com a realização de censos periódicos;
41. Adequar o custeio da previdência dos servidores militares ao caráter contributivo e solidário do RPPS;
42. Envidar esforços financeiros e firmar parcerias com o TJMG, a Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC) dentre outros para implementação de APACs em cada comarca do Estado de Minas Gerais.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Concedo a palavra ao Conselheiro Cláudio Couto Terrão, Revisor dos autos.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Bom dia a todos!

## I – RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas anual de responsabilidade do Senhor Romeu Zema Neto, chefe do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais no exercício financeiro de 2019.

A Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado (CFAMGE), em atenção aos arts. 141 e 232, parágrafo único, do Regimento Interno, elaborou o estudo técnico inicial a respeito das contas anuais (peça nº 2).

Após a citação e a intimação do responsável (peças nºs 3 e 68), a CFAMGE apresentou o estudo técnico conclusivo abrangendo a análise da defesa apresentada e dos esclarecimentos prestados (peças nº 67 e 109), oportunidade em que reiterou todas as propostas de recomendações e determinações constantes na manifestação inicial, converteu apontamentos em novas propostas de comunicação ao Poder Executivo e reforçou as propostas de ações de fiscalização.

Em seguida, manifestou-se o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (MPC), por meio de sua Procuradora-Geral, que opinou pela emissão de parecer prévio pela aprovação, com ressalvas, das contas sob exame, assim como pela expedição das recomendações e determinações consignadas em seu parecer e nos estudos técnicos realizados pela CFAMGE (peça nº 75).

Após o conselheiro Durval Ângelo apresentar voto no sentido da emissão de parecer prévio pela aprovação das contas com ressalvas (peça nº 113), os autos foram encaminhados ao meu gabinete em atenção ao disposto no § 5º do art. 233 do Regimento Interno, para elaboração de voto, na qualidade de revisor, e inclusão do processo em pauta.

É o relatório, no essencial.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

As análises que me antecederam, com a riqueza de seus argumentos, contribuíram substancialmente para as reflexões e conclusões a que cheguei na qualidade de revisor das contas de governo do Estado. De todos os pontos que foram minuciosamente analisados pela CFAMGE e pelo conselheiro-relator, quatro deles merecem, para fins de emissão do parecer prévio, especial atenção: a) o **limite de gastos com pessoal**, b) o **regime próprio de previdência dos servidores públicos**, c) as **despesas com manutenção e desenvolvimento**

do ensino e d) os **gastos mínimos com ações e serviços públicos de saúde**, sobre os quais passo a discorrer em tópicos específicos.

#### a) Despesas com pessoal

Por força do disposto no art. 169 da Constituição Federal (CF/88), a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos nos arts. 18 a 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), os quais fixam, em âmbito estadual, o limite de gastos em 60% da Receita Corrente Líquida (RCL), sendo 3% para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado, 6% para o Judiciário, 49% para o Executivo e 2% para o Ministério Público do Estado.

O art. 59, § 1º, II, da LRF prevê que cabe aos Tribunais de Contas emitir alertas aos Poderes ou órgãos referidos no art. 20 da mencionada lei sempre que for constatado que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% do limite legal.

Tendo em vista que, no âmbito do Estado de Minas Gerais, os valores apurados nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), atinentes ao primeiro quadrimestre do exercício de 2019, já evidenciavam o excesso de despesa em relação aos limites máximo, prudencial ou de alerta, a equipe técnica informou que foram emitidos por esta Corte e publicados em 30/08/19 no DOC, alertas ao Poder Executivo estadual, ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG) e ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG). Esclareceu, no entanto, que, até 31/12/19, ainda não haviam sido publicados os alertas relativos ao segundo quadrimestre e que, quanto ao terceiro quadrimestre, esta Corte de Contas entendera, na sessão do Tribunal Pleno do dia 18/11/20, pela perda de objeto do Assunto Administrativo – Pleno nº 1.092.577, que trazia a proposta de emissão de alerta referente àquele período.

Após expor os dados do Demonstrativo Consolidado da Despesa com Pessoal, publicados pelo órgão central de contabilidade do Poder Executivo do Estado, a CFAMGE realizou, observando a metodologia de cálculo prevista na LRF, na Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) nº 389/18 e na Instrução Normativa (IN) nº 01/18 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), os devidos ajustes nos demonstrativos para calcular a real despesa com pessoal consolidada do Estado em relação à RCL, a qual totalizou R\$64,068 bilhões.

Como resultado, constatou que a Despesa Total com Pessoal (DTP) da Administração Pública Estadual (incluindo todos os Poderes e órgãos independentes) totalizou R\$43,702 bilhões, o que equivale a 68,21% da RCL, e que **houve, portanto, a extrapolação do limite de gastos com pessoal pelo Estado de Minas Gerais, nos termos do art. 19, II, da LRF (60% da RCL).**

Na composição da DTP, o Poder Executivo realizou despesas da ordem de R\$37,428 bilhões, o que equivale ao percentual de 58,42% da RCL e representa **um excesso de 9,42 pontos percentuais (p.p.) em relação ao limite máximo (49%) legalmente estabelecido.**

No âmbito do Poder Legislativo, em que o limite de gastos com pessoal é de 3% da RCL, a despesa com pessoal atingiu 2,44% da referida base de cálculo, totalizando R\$1,563 bilhão, dos quais R\$1,018 bilhão (ou 1,59% da RCL) foram despendidos pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG) e R\$545,805 milhões (ou 0,85% da RCL) pelo TCEMG.

A despesa com pessoal do Poder Judiciário, por sua vez, que tem como limite o percentual de 6% da RCL, atingiu o montante de R\$3,565 bilhões, representando 5,56% da RCL, e **superou, portanto, o limite de alerta que equivale a 5,40%.** O TJMG, que tem 5,91% da RCL como limite para a despesa com pessoal, realizou despesas da ordem de R\$3,528 bilhões (ou 5,51% da RCL), descumprindo o limite de alerta (5,32%) preconizado na LRF. Já o Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais (TJMMG), cujo limite é de 0,09% da RCL, realizou despesas da ordem de R\$36,715 milhões, o que representa 0,06% da RCL.

Por fim, no âmbito do MPMG, cujo limite de despesa com pessoal é de 2% da RCL, os gastos dessa natureza atingiram a quantia de R\$1,146 bilhão, representando 1,79% da RCL e obedecendo aos limites estabelecidos pela LRF.

É necessário esclarecer, no entanto, que o cálculo das despesas com pessoal há muito não vem sendo realizado na forma preconizada pela LRF. Isso porque, conforme salientei em voto-*vista* proferido quando da apreciação do Balanço Geral do Estado referente ao exercício de 2018 (Processo nº 1.066.559), este Tribunal editou, no ano de 2001, normativo em sentido diverso do legalmente estabelecido, *in verbis*:

Com efeito, [...], foram editadas, no âmbito deste Tribunal, as Instruções Normativas nºs 01/01 e 05/01, as quais estabeleceram em clara contrariedade à norma federal que, “no limite global de despesas de pessoal do Estado e dos Municípios, correspondente a 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida, não se incluem, por não poderem ser contingenciados pelos Administradores, os gastos com aposentadorias e pensões dos Poderes e Instituições a que se refere o artigo 20 da Lei Complementar nº 101/2000, incluídos os fundos, órgãos da administração direta e indireta, fundações instituídas e/ou mantidas pelo poder público e empresas estatais”.

Essa previsão normativa contida na IN nº 01/01, na redação dada pela IN nº 05/01, vigorou por mais de dezessete anos, até a aprovação da Instrução Normativa nº 01/18, e, durante todo esse tempo, os jurisdicionados do Tribunal de Contas elaboraram os seus Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) com base em duas metodologias diferentes: a da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que seguia fielmente as normas da LRF, e aquela prevista nas referidas instruções normativas desta Corte, por meio da qual os gastos com inativos e pensionistas deveriam ser excluídos do cômputo das despesas com pessoal.

[...]

Com a publicação da IN nº 01/18, fruto de um esforço conjunto da STN, da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON e do Instituto Rui Barbosa (signatários do Acordo de Cooperação Técnica nº 01/18, do qual o TCEMG figura como partícipe), houve a convergência das duas metodologias de apuração do limite de gastos com pessoal. De tal sorte que, nos termos do art. 1º c/c art. 3º da IN nº 01/18, o TCEMG passaria a considerar, a partir de janeiro de 2019, as despesas com inativos e pensionistas para fins de cálculo das despesas com pessoal, alinhando-se finalmente ao texto da LRF.

No plano normativo interno, essa questão foi equalizada com a edição da IN nº 01/18, norma aprovada à unanimidade pelo Tribunal Pleno. Por outro lado, ainda que se tenha sinalizado, com a adequada ponderação e cautela, pela alteração do paradigma interpretativo até então adotado apenas para o Estado, na prática nada mudou até a presente data. Recentes decisões têm ignorado tal normativo institucional ao sinalizar pela manutenção do modelo adotado de 2001 a 2018. Nesse sentido, e na contramão do que fora prospectivamente estabelecido pela IN nº 01/18, esta Corte, ao analisar questão específica do TJMG, sob o argumento de conferir interpretação adequada à segurança jurídica e ao planejamento administrativo do referido Tribunal e naquele caso concreto (Assunto Administrativo – Pleno nº 1.072.447), optou por, posteriormente, estender o juízo ali firmado para além de seus limites, de modo a abarcar todos os órgãos e Poderes do Estado.

Não por outra razão, o relator manifesta, em seu voto, a manutenção desse entendimento. Para ele, “a análise da despesa de pessoal no presente caso concreto não pode ser realizada impondo um giro hermenêutico, sem considerar a anterior metodologia de análise realizada por este Tribunal”, isso porque “na ótica dos poderes do Estado, a aplicação da Fonte de Recursos 58 estava sendo realizada dentro dos parâmetros legais”. Invoca, assim, os princípios da



colegialidade e da segurança jurídica para justificar seu entendimento, conforme excerto a seguir:

O artigo 24 do Regimento Interno desta Corte expressamente afirma que o “Tribunal Pleno é órgão máximo de deliberação [...]”. Portanto, a decisão colegiada e plenária proferida no Assunto Administrativo 1072447 deve nortear a emissão de alertas referentes à Lei de Responsabilidade Fiscal. E mais, por se tratar de decisão proferida pelo Tribunal Pleno, deve delimitar as ações de fiscalização das Unidades Técnicas deste Tribunal, sob pena de desnaturar os invocados princípios da colegialidade e da segurança jurídica.

Por fim, menciona precedentes de alguns Tribunais de Contas, nos quais se considera que, por não terem sido gerados no exercício em exame, os déficits financeiros e atuariais não deveriam ser considerados para fins de cálculo da despesa com pessoal.

Antes de apreciar os argumentos apresentados pelo relator é preciso destacar, consoante esclarece a CFAMGE, que, no exercício de 2010, foi editada a Portaria Conjunta STN/SOF nº 02/10, criando o Elemento de Despesa 97 – Aporte para Cobertura de Déficit Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), objetivando o registro das despesas orçamentárias com aportes periódicos destinados à cobertura do déficit atuarial, conforme plano de amortização estabelecido em lei do respectivo ente federativo, exceto as decorrentes de alíquota de contribuição suplementar.

Em linguagem simples: a ideia era identificar o volume de poupança que estaria sendo feita pelo Estado para prover futuras despesas previdenciárias.

A partir de 2011, então, o Estado teria passado a identificar tais recursos por meio do código de Fonte de Recurso 58 – Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS<sup>39</sup>.

A fim de verificar se estavam ocorrendo na prática aportes para a cobertura de déficits atuariais, solicitei à CFAMGE que apresentasse estudo acerca de quanto o Estado de Minas Gerais aportara para fins de poupança de natureza atuarial (aportes financeiros realizados para cobertura do déficit atuarial) nos últimos 5 (cinco) anos, bem como em que contas de poupança esses recursos foram depositados nesse período.

Por meio do Mem. 57/CFAMGE/2020, de 26/11/20, a referida coordenadoria informou que o Armazém de Informações do Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado de Minas Gerais (SIAFI-MG), acessado por meio do *Business Object* (BO), só dispunha das informações de cunho orçamentário atinentes aos exercícios posteriores a 2015, não sendo possível acessar os extratos das contas bancárias e de poupança do Poder Executivo.

Efetuou, assim, o levantamento do montante das despesas empenhadas no período de 2016 a 2020, que foram custeadas com a Fonte de Recursos 58, e verificou que foram realizadas despesas, por todos os Poderes e órgãos independentes do Estado, da ordem de R\$42.934.639.547,78 (quarenta e dois bilhões novecentos e trinta e quatro milhões seiscentos e trinta e nove mil quinhentos e quarenta e sete reais e setenta e oito centavos).

---

<sup>39</sup> Consoante Classificador da Despesa do Estado a definição para referida fonte é a seguinte: “recursos destinados à cobertura do déficit atuarial com objetivo de equilibrar o plano de previdência do Estado – Portaria Conjunta STN/SOF nº 2/2010 (altera Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001)”. A referida Portaria Conjunta a que a definição da Fonte 58 faz alusão criou, no âmbito da classificação econômica, o elemento de despesa 97, intitulado “Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS” e descrito da seguinte maneira: “despesas orçamentárias com aportes periódicos destinados à cobertura do déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, conforme plano de amortização estabelecido em lei do respectivo ente Federativo, exceto as decorrentes de alíquota de contribuição suplementar”.

A equipe técnica procedeu, então, à consulta dos elementos de despesa utilizados pelos Poderes e órgãos independentes para efetuar os empenhos na referida fonte e constatou que nenhum gasto utilizando essa fonte fora realizado no Elemento de Despesa 97.

E aí eu chamo a atenção para o quadro a seguir, Excelências, destacando que, nesse período, se de fato houvesse aportes para fins atuariais, o Estado teria mais de quarenta e dois bilhões ou quase quarenta e três bilhões de reservas previdenciárias.

O quadro elaborado pela equipe técnica é bastante elucidativo nesse sentido:

Nº	ELEMENTO DA DESPESA	DESPESA EMPENHADA (2016 - 2020)	AV
1	Aposentadorias do RPPS, reserva remunerada e reformas dos militares	33.596.077.027,10	78%
3	Pensões do RPPS e do militar	6.965.661.890,74	16%
92	Despesas de Exercícios Anteriores	1.603.570.690,84	4%
13	Obrigações patronais	709.558.961,31	2%
94	Indenizações e restituições trabalhistas	36.190.742,83	0%
59	Pensões especiais	11.906.431,74	0%
93	Indenizações e restituições	11.673.803,22	0%
<b>TOTAL</b>		<b>42.934.639.547,78</b>	<b>100%</b>

Os dados levantados indicaram que os recursos da Fonte 58, os quais deveriam ser utilizados para cobertura de déficit atuarial, foram destinados, na verdade, em sua grande maioria, para o pagamento direto de despesas com aposentadorias, pensões, reservas remuneradas e reformas, uma vez que 94% deles foram empregados nos Elementos de Despesa 1 – Aposentadorias do RPPS, reserva remunerada e reformas dos militares (78%) e 3 – Pensões do RPPS e do Militar (16%), além das outras que estão ali destacadas.

Numa linguagem muito simples podemos asseverar que o Estado faz historicamente o registro contábil de uma poupança que nunca existiu. Esses 43 bilhões de reais não existem. **Valendo destacar, portanto, que o registro de aporte atuarial não reflete a realidade.** Não condiz com a realidade.

O Elemento de Despesa 97, portanto, criado exatamente para registro das despesas orçamentárias destinadas aos aportes periódicos para cobertura do déficit atuarial, não aparece na execução orçamentária do Estado de Minas Gerais quando se utiliza a Fonte de Recursos 58, o que evidencia que, na prática, inexistente aporte para cobertura de déficit atuarial, tendo sido referidos recursos destinados, em realidade, para cobrir déficit financeiro do RPPS.

Essa constatação foi confirmada, posteriormente, em estudo complementar apresentado por meio do Memorando nº 58/CFAMGE/2020, de 02/12/20, no qual a equipe técnica esclareceu que, embora não tenha verificado despesas executadas no Elemento 97 com recursos da Fonte 58, encontrou despesas no referido elemento custeadas com recursos de outras fontes, como, por exemplo, a Fonte 10 (Recursos Ordinários) e a Fonte 60 (Recursos Diretamente Arrecadados).

**Isso poderia dar a entender que, em tese, o Estado estaria realizando aportes para cobertura de supostos déficits atuariais. Ocorre que, segundo a referida Unidade Técnica, o recurso ingressado no caixa do Estado como ordinário (Fonte 10 – um imposto, por exemplo) é posteriormente, por meio de despesa intraorçamentária, registrado no Elemento de Despesa 97, enviado ao Fundo Financeiro (FUNFIP) e, em um terceiro momento, ainda durante o exercício de ingresso, utilizado para o pagamento de benefícios**

**previdenciários, com indicação da Fonte de Recursos 58 como origem**, ou seja, uma criação contábil.

Reproduz-se a seguir a tabela, elaborada pela equipe técnica, que demonstra, ano a ano, as despesas executadas no Elemento de Despesa 97 com recursos de outras fontes e as despesas com benefícios previdenciários custeadas com a Fonte de Recursos 58:

	<b>Aportes (elemento 97)</b>	<b>Despesas com benefícios previdenciários (Fonte 58)</b>	<b>Diferença anual</b>	<b>Acumulado (aproximado, sem incidência de aplicação financeira)</b>
<b>(2011)</b>	3.875.662.704,59	3.907.384.654,61	-31.721.950,02	-31.721.950,02
<b>(2012)</b>	5.452.264.843,23	5.367.178.452,58	85.086.390,65	53.364.440,63
<b>(2013)</b>	5.191.130.976,03	5.164.611.232,73	26.519.743,30	79.884.183,93
<b>(2014)</b>	3.531.019.185,47	3.732.990.374,31	-201.971.188,84	-122.087.004,91
<b>(2015)</b>	5.130.030.462,64	5.067.236.950,13	62.793.512,51	-59.293.492,40
<b>(2016)</b>	7.080.086.038,39	7.032.364.211,03	47.721.827,36	-11.571.665,04
<b>(2017)</b>	10.307.734.432,68	10.338.947.353,65	-31.212.920,97	-42.784.586,01
<b>(2018)</b>	11.151.646.956,36	11.126.376.097,63	25.270.858,73	-17.513.727,28
<b>(2019)</b>	9.860.921.505,97	9.748.985.013,33	111.936.492,64	94.422.765,36

Sobre esses dados, a equipe técnica registrou que “apesar de o acumulado indicar possível saldo positivo de aportes a partir de 2019, consultando o balanço patrimonial do Estado, de 2019, não foram identificados valores no ativo. Ao contrário, houve o registro de diversos passivos, como aqueles provenientes de provisões previdenciárias e de reserva atuarial para benefícios”.

Concluiu, então, no sentido de que não há evidências, nas demonstrações contábeis do Estado, de que existam recursos, controlados separadamente e aplicados há pelo menos 5 (cinco) anos, provenientes de aportes para cobertura de déficit atuarial.

Vejam só, senhores, nós estamos falando de uma poupança inexistente da ordem de mais de 61 bilhões de reais. Nós não teríamos, em princípio, problemas previdenciários se isso fosse real. Vale dizer, portanto, que nesse período teríamos poupado ou produzido uma reserva, volto a dizer, de mais de 61 bilhões de reais nas contas do Estado. Obviamente que isso não corresponde à realidade. Todos nós sabemos da situação fiscal do Estado hoje. Faltam recursos.

O próprio Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da STN, 9ª edição, alerta para o fato de que os repasses efetuados para cobertura de déficit financeiro, ou seja, para o pagamento de benefícios pelo RPPS, serão considerados, ao final, como despesa de pessoal, pois as despesas previdenciárias custeadas com esses repasses não se enquadram no conceito de despesas não computadas e não podem ser deduzidas da despesa bruta com pessoal.

E, ainda, que os recursos aportados no regime de previdência somente poderão ser considerados recursos próprios do RPPS quando houver a instituição de algumas das formas de equilíbrio estabelecidas na Portaria MPS nº 403/2008. Se não houver a instituição legal de um plano de amortização conforme as regras estabelecidas na citada portaria, qualquer aporte de recursos no RPPS será considerado aporte para cobertura de déficit financeiro ou constituição de reserva para essa mesma finalidade em outro exercício.

Oportuno, uma vez mais, registrar que o MDF (10ª edição) da STN, evidencia que, por mais que exista fonte específica no classificador de cada ente, isso não quer dizer, por si só, que é possível realizar a dedução de tais gastos da despesa bruta com pessoal.

Para que os recursos transferidos sejam efetivamente considerados aportes para cobrir déficit atuarial, eles teriam, nos termos da Portaria MPS nº 746/11 que: (a) caracterizarem-se 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, que até onde se tem notícia, sequer existe; (b) serem 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 10/12/08; (c) serem controlados em separado dos demais recursos de forma a evidenciar a vinculação para a qual foram instituídos; (d) permanecerem devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes, no mínimo, por 5 (cinco) anos.

Com efeito, todo o raciocínio até aqui desenvolvido, com base nas disposições legais, nos normativos da STN e do então Ministério da Previdência Social (atual Secretaria de Previdência do Ministério da Economia), foi corroborado e positivado com a publicação da Lei Complementar (LC) nº 178/21, que promoveu recentemente alterações na LRF e, em especial, no seu art. 19, para deixar claro que os recursos aportados para cobertura do déficit financeiro dos regimes de previdência não podem ser deduzidos do limite de gastos com pessoal:

Art. 16. A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

“Art. 19. ....

§ 1º .....

VI - com inativos e pensionistas, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo previsto no art. 249 da Constituição Federal, quanto à parcela custeada por recursos provenientes:

.....  
c) de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo federal responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.

**§ 3º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, é vedada a dedução da parcela custeada com recursos aportados para a cobertura do déficit financeiro dos regimes de previdência.”** (grifou-se)

Nesse contexto, não existe fundamento jurídico para o não enquadramento, como despesa de pessoal, dos aportes efetuados para cobrir déficit financeiro, os quais são utilizados para o pagamento de benefícios pelo RPPS. Em outras palavras, a utilização da Fonte de Recursos 58 para pagamento imediato de inativos e pensionistas inviabiliza a glosa desses gastos do montante de despesas brutas com pessoal e, portanto, sua inserção no campo “Despesas não Computadas” do RGF.

Com a devida vênia, considero que o entendimento manifestado, no âmbito deste Tribunal, na parte final do voto do relator do Assunto Administrativo Pleno nº 1.072.447, permitindo que os aportes para custeio de gastos com inativos e pensionistas para cobrir déficit financeiro sejam excluídos dos dispêndios com pessoal, contraria toda a principiologia estruturante das despesas com pessoal prevista na CF/88 (art. 169, *caput*), na LRF (arts. 18, 19 e 20) e na IN nº 01/18, criando, assim, exceção não prevista na LC nº 101/00.

Se antes da edição da LC nº 178/21 já merecia severas críticas a não inserção na DTP dos valores despendidos com a cobertura de déficits financeiros do RPPS, por ser contrária a toda

a sistemática de gestão fiscal responsável prevista em nosso ordenamento, compreendo que, atualmente, essa discussão encontra-se prejudicada e definitivamente superada, diante da manifestação de vontade do Congresso Nacional, a quem compete legislar e definir os contornos da matéria em âmbito nacional.

Com efeito, o posicionamento adotado no voto condutor, no sentido de que, com a aderência à IN nº 01/18, estar-se-ia realizando um giro hermenêutico e gerando insegurança jurídica, não nos parece o melhor a ser aplicado ao caso concreto. A manutenção desse padrão de julgamento incentiva, na verdade, a continuidade de um erro interpretativo, gerando assim a famigerada “isonomia da ilegalidade”, a qual legitimaria a perpetuação de uma prática claramente contrária ao Direito, simplesmente por ter sido adotada e aceita em algum momento anterior. Nesse caso específico, a bem da verdade histórica, devemos reconhecer a inegável contribuição deste Tribunal de Contas no exato sentido apontado pelo relator, sobretudo por meio da adoção da metodologia preconizada pela IN nº 01/01, com a alteração introduzida pela IN nº 05/01. **Todavia, isso não impossibilita a alteração do padrão interpretativo adotado, sobretudo quando ele está em evidente desconformidade com o ordenamento e com a realidade.**

Em outras palavras, não faz sentido invocar-se a colegialidade e a segurança jurídica para afastar a aderência à IN nº 01/18, norma que foi aprovada por unanimidade pelo próprio Tribunal e que pretendeu reconduzir o rumo interpretativo à correta aplicação de regra inserta na LRF, que, frise-se, foi publicada há mais vinte anos e, como se disse, alterada recentemente pela LC nº 178/21 para deixar expressa a impossibilidade de adoção do entendimento apontado pelo relator. Assim, considero que a posição por ele defendida, além de desconectada da realidade fiscal do Estado, encontra-se também descontextualizada da interpretação autêntica, conferida pela LC nº 178/21. Compreendo, nesse sentido, que prosseguir no mesmo rumo hermenêutico, denotará, mais uma vez *contra legem*, apenas outra tentativa de manutenção do posicionamento anterior, em evidente prejuízo do atingimento da finalidade das normas de responsabilidade fiscal.

Não há, portanto, como admitir – como não se poderia ter admitido desde a origem, em função do vetor hermenêutico apontado pela LRF há mais de vinte anos – que aportes, **conquanto rotulados de atuariais**, efetuados para cobrir verdadeiro déficit financeiro e utilizados para o imediato pagamento de benefícios pelo RPPS, sejam deduzidos da DTP.

Partindo desse pressuposto, a CFAMGE elaborou estudo quanto ao histórico de evolução da DTP em relação à RCL, por Poder ou órgão independente, no período de 2015 a 2019, o qual foi sintetizado na Tabela 132 de seu relatório:

TABELA 132

Despesa Total com Pessoal (Portarias da STN)

Exercícios de 2015 a 2019

R\$

Exercício	Poder e Órgão									
	Executivo		Legislativo		Judiciário		Ministério Público		Consolidado	
	Valor	( % )	Valor	( % )	Valor	( % )	Valor	( % )	Valor	( % )
2015	24.740.131.048	47,91	1.252.858.238	2,42	2.665.271.088	5,16	945.404.330	1,83	29.603.664.704	57,32
2016	26.484.066.520	49,29	1.354.575.875	2,52	2.827.476.901	5,26	996.833.749	1,86	31.662.953.045	58,93
2017	27.584.286.164	49,99	1.416.650.056	2,57	2.942.241.292	5,33	1.032.583.521	1,87	32.975.761.033	59,76
2018	37.556.778.892	66,65	1.467.917.553	2,61	3.012.221.045	5,34	1.058.505.817	1,88	43.095.423.308	76,48
2019	37.427.634.896	58,42	1.563.826.441	2,44	3.564.610.257	5,56	1.145.766.751	1,79	43.701.838.345	68,21

Os dados revelam um crescimento substancial da despesa total com pessoal ativo e inativo, acompanhado de um incremento da RCL, embora não na mesma proporção. Enquanto as despesas com pessoal partiram de R\$29,603 bilhões em 2015 para atingir R\$43,701 bilhões em 2019, a RCL avançou de R\$51,643 bilhões para R\$64,068 bilhões no mesmo período<sup>40</sup>. Isso fez com que o percentual de gastos com pessoal em relação à RCL subisse de 57,32% em 2015 para 68,21% em 2019, sendo que em 2018 atingiu a impressionante marca de 76,48%.

Esse cenário indica que, em todo esse período, os alertas e recomendações emitidos pelo Tribunal foram solenemente ignorados, especialmente diante da ausência de adoção de medidas estruturantes para conter o crescimento vegetativo da folha de pagamento de pessoal, a qual, a cada ano, consome uma fatia maior dos recursos públicos disponíveis para o atendimento de direitos fundamentais da população, mediante a prestação de serviços públicos essenciais.

Um fator relevante, nesse aspecto, diz respeito à recente evolução das despesas com inativos e pensionistas. Na Tabela 136 de seu estudo inicial, a Unidade Técnica demonstrou que, no exercício de 2019, as despesas com inativos e pensionistas totalizaram R\$22,631 bilhões, enquanto os gastos com servidores ativos atingiram o montante de R\$29,645 bilhões, representando, respectivamente, 43,29% e 56,71% do total das despesas com pessoal. Isso significa que, comparando esses valores com aqueles apurados em 2015<sup>41</sup>, as despesas com aposentados e pensionistas cresceram, em um período de 5 (cinco) anos, 34,31%, enquanto os dispêndios com servidores ativos aumentaram 11,40%, evidenciando a pressão que os gastos com inativos têm imprimido sobre a despesa total com pessoal.

Tal cenário mostra-se preocupante, uma vez que o aumento considerável da participação de aposentadorias e pensões nos gastos públicos pode significar que os cidadãos mineiros estão recolhendo tributos não para garantir a disponibilização de serviços essenciais à população, mas para cobrir despesas com aqueles que, embora façam jus aos benefícios previdenciários legalmente adquiridos, não mais contribuem diretamente para o cumprimento das funções essenciais de Estado.

Outra questão que merece destaque, nos dados constantes na Tabela 132 reproduzida anteriormente, é o fato de ser o Poder Executivo o responsável pelo descumprimento do limite de gastos com pessoal no âmbito do Estado de Minas Gerais, já que somente ele ultrapassou os limites por Poder ou órgão definidos na LRF, tendo superado o percentual de 49% da LRF em todos os exercícios desde 2016.

É de se registrar que, no exercício de 2019, houve uma redução da ordem de 8,27 p.p na DTP consolidada do Estado, quando comparada com o ano anterior, sendo que 8,23 p.p. em razão exclusivamente da redução dos gastos no âmbito do Poder Executivo. Mesmo assim, essa redução apresentou-se insuficiente para viabilizar o retorno aos limites legais, haja vista que o referido Poder, de quem se espera que partam as mudanças estruturantes necessárias ao retorno do índice aos níveis tolerados pela LRF, continuou a desrespeitar o limite a ele imposto em 9,42 p.p.

Com efeito, uma das ações executadas pelo Poder Executivo e destinada à diminuição das despesas foi a reforma administrativa do Estado, que reduziu o número de secretarias e a

---

<sup>40</sup> A RCL atingiu os seguintes montantes no período: R\$51.643.235.767,49 em 2015; R\$53.731.469.131,32 em 2016; R\$55.173.574.559,76 em 2017; R\$56.345.444.787,97 em 2018; R\$64.068.169.194,30 em 2019.

<sup>41</sup> Em 2015, os gastos com inativos totalizaram R\$16,850 bilhões, representando 38,77% da DTP, e as despesas com servidores ativos equivaleram a R\$26,610 bilhões, correspondendo a 61,23% da DTP.

estrutura interna dos órgãos, com corte de cargos comissionados e gratificações. À época, a agência de notícias do Estado de Minas Gerais anunciava que a iniciativa proporcionaria uma economia superior a R\$900 milhões em quatro anos<sup>42</sup>.

A CFAMGE relatou em seu estudo técnico que, em virtude do elevado percentual de gastos com pessoal do Poder Executivo, solicitara ao Estado que apresentasse o quantitativo e o valor total da remuneração dos servidores que ocupavam cargos de provimento em comissão de recrutamento amplo. Em resposta, por meio do Of/SEF/GAB/SADJ nº 34/2020, o Estado informou que, em dezembro de 2018, 4.320 pessoas ocupavam tais cargos, ao passo que, ao final de 2019, constatou-se redução de 770 cargos, havendo 3.550 servidores nessa situação.

Em termos financeiros, tem-se que, em 2018, os gastos com ocupantes de cargos em comissão perfizeram R\$250 milhões, enquanto, ao final de 2019, as despesas dessa natureza (sem o 13º salário) foram de pouco mais de R\$170 milhões.

Segundo a Unidade Técnica, esses números evidenciam que, mesmo se houvesse exoneração de todos os ocupantes de cargos em comissão de recrutamento amplo, nos termos do art. 169, § 3º, I, da CF/88, ainda assim o Poder Executivo estaria longe de cumprir o teto de gastos com pessoal da LRF, uma vez que o valor excedente ao limite máximo representou, em 2019, aproximadamente R\$6 bilhões.

A CFAMGE afirmou, ainda, que:

Como visto, a exoneração dos ocupantes de cargo em comissão não se mostra suficiente, por si só, para a regularização, assim como a exoneração sequencial dos servidores em estágio probatório também não é (os gastos dessa natureza perfizeram, em 2019, aproximadamente R\$ 1,2 bilhão, conforme informado pelo Poder Executivo no Of/SEF/GAB/SADJ nº 34/2020). Ou seja, para reduzir os mais de R\$4 bilhões remanescentes, a solução estritamente legal seria adentrar na esfera dos servidores efetivos e estáveis.

Ocorre que essa também é uma situação complexa para as pessoas envolvidas, para a sociedade e para o Estado em si, uma vez 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. Diante desse contexto em que não é possível o crescimento abrupto da receita e nem desejável, do ponto de vista estritamente social (abstraindo-se, apenas para fins de conjectura, os aspectos legais que, na prática, necessariamente condicionam a ação dos agentes), a redução em massa das despesas, é necessário que o Estado vá além e repense as formas de prestação de serviço público, buscando e investindo em novas tecnologias e meios alternativos que, em médio prazo, reduzirão os gastos com pessoal, aumentarão a oferta de bens e serviços e aproximarão as políticas públicas dos cidadãos.

De todo modo, verifica-se que, em 2019, o quantitativo de servidores total do Poder Executivo reduziu em mais de 8%, quando comparado ao final de 2018 (em dezembro de 2018, havia 375.265 cargos ocupados, ao passo que em dezembro de 2019, o montante era de 346.669 cargos providos), o que demonstra, pelo menos, que, no exercício em análise, não houve ampliação do número de cargos providos no Governo.

É preciso ter em mente, no entanto, que o problema do excesso nos gastos com pessoal é histórico e ultrapassa a gestão em análise. Consoante informado pela equipe técnica, ainda que

---

<sup>42</sup> <http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/governo-reduz-deficit-previsto-para-2019>

se exonerassem todos os comissionados e os servidores em estágio probatório, a extrapolação do limite máximo ainda seria significativa.

Nesse sentido, importante reproduzir alguns excertos da resposta apresentada pelo Poder Executivo, em 14/06/19, nos autos do Assunto Administrativo Pleno nº 1.058.811, de relatoria do conselheiro José Alves Viana, em atenção à intimação para que o Estado informasse que medidas seriam adotadas no intuito de retornar ao limite legal no exercício de 2019.

Como se sabe, em 25 de janeiro de 2019, houve o rompimento da barragem Córrego do Feijão em Brumadinho, de propriedade da Vale S.A., com perdas humanas e materiais incalculáveis, cujo impacto na arrecadação estadual ainda será objeto de aferição.

O atendimento imediato às vítimas e a concentração de recursos humanos e financeiros no atendimento à tragédia, dada a sua gravidade indiscutível, justificaram a edição do Decreto Especial nº 25, de 26 de janeiro de 2019, declarando situação de calamidade pública na região.

Ao mesmo tempo, inúmeras outras barragens encontram-se em situação de risco, a ensejar um quadro de insegurança e de mobilização de recursos humanos, a par da perda de arrecadação.

Mas não é só. Minas Gerais também passa por calamidade financeira reconhecida em Decreto e por sua Assembleia Legislativa [...]

Uma outra dificuldade encontrada reside no direito subjetivo de candidatos aprovados dentro do número de vagas em concursos instaurados em governos anteriores, de que é exemplo o regido pelo edital 02/2014 (SES), cujas nomeações vêm sendo reconhecidas judicialmente no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

[...]

O tema não passou despercebido do projeto de lei complementar que estabelece o programa n. 149/2019.

Reconhecendo a notória complexidade do tema, o Art. 9º do projeto permite, caso aprovado, que o enquadramento ao limite de gastos com pessoal seja efetuado até o término do exercício de 2024, com eliminação gradual do excesso, à razão de 20% (vinte por cento ao ano), por meio da adoção, entre outras, das medidas previstas nos Arts. 22 e 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

[...]

Uma das formas de enfrentar o quadro seria aplicar a disposição do § 2º do artigo 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Contudo, o Supremo Tribunal Federal, na ADI 2.238, deferiu medida cautelar para suspender a possibilidade de redução da jornada de trabalho, por considerar, em juízo liminar, violada a garantia da irredutibilidade dos vencimentos.

No site daquele Tribunal, verifica-se a inclusão do caso na pauta do dia 06/06/2019, quando então será aclarada a existência ou não dessa alternativa, menos gravosa em relação à própria exoneração de servidores, com o que se poderia analisar a sua proporcionalidade, a depender do resultado do julgamento.

[...]

Além disso, a reforma administrativa, que teve curso na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, significará impacto na matéria de que estamos a tratar, conforme esclarece o documento anexo:

O impacto estimado das medidas relacionadas a despesas com pessoal ativo (extinção de cargos em comissão, gratificações e funções gratificadas, e restrição parcial de comissionados a servidores efetivos) é de mais de R\$ 30 milhões por ano para a administração direta, conforme Tabela I. Na mesma linha, a expectativa de reforma



para a administração indireta também levará a uma redução futura de 30% desses cargos alocados nas empresas, autarquias e fundações mineiras.

Junta-se, por fim, a manifestação da Secretaria Estadual de Fazenda (SEF) e da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais (SEPLAG), com as nossas considerações finais, a fim de se dar cumprimento ao diálogo institucional com essa Egrégia Corte, em que se demonstra(m):

- As Medidas para redução de cargos comissionados, gratificações temporárias e funções gratificadas;
- O Controle dos contratos administrativos;
- A não concessão de revisão geral anual;
- O objetivo de aumentar sua arrecadação e, conseqüentemente, a Receita Corrente Líquida;
- As demais medidas adicionais tomadas.

Como medidas concretas previstas ou já adotadas, o Executivo Mineiro destacou, na mesma oportunidade:

### **1. Reforma administrativa**

As medidas de ajuste referentes à reforma administrativa decorrem da Lei nº 23.304/2019, transformada em norma jurídica em 30/05/2019, com veto parcial (em análise pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais), que entrará em vigor em 30/06/2019. A citada lei estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado, prescrevendo alterações como a redução das atuais 21 Secretarias de Estado para 13 e compressão da estrutura interna das Secretarias em 47%, extinção de 16% dos cargos em comissão, gratificações e funções gratificadas, entre outras medidas.

O Governo do Estado estuda enviar à Assembleia, ainda, no âmbito da reforma administrativa, uma proposta de reestruturação de empresas, autarquias e fundações. Ao final da reestruturação do Poder Executivo, a expectativa é de nova redução da estrutura estadual, que também acarretará em diminuição do quantitativo de cargos em comissão, gratificações e funções gratificadas da administração indireta.

O impacto estimado das medidas relacionadas a despesas com pessoal ativo (extinção de cargos em comissão, gratificações e funções gratificadas, e restrição parcial de comissionados a servidores efetivos) é de mais de R\$ 30 milhões por ano para a administração direta, conforme Tabela I. Na mesma linha, a expectativa de reforma para a administração indireta também levará a uma redução futura de 30% desses cargos alocados nas empresas, autarquias e fundações mineiras.

[...]

### **2. Redução de cargos comissionados, gratificações temporárias e funções gratificadas**

Mesmo antes da implementação da reforma administrativa aprovada pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, o Governo adotou medidas para antecipação da redução de gastos com pessoal, orientando os órgãos e entidades no sentido de reduzirem os valores gastos com cargos comissionados (DAD), gratificações temporárias (GTE) e funções gratificadas (FG). [...], entre dezembro de 2018 e abril de 2019 foram também reduzidas 20,68% das gratificações temporárias estratégicas alocadas nos órgãos e entidades do Poder Executivo.

### **Controle dos contratos administrativos**

Desde o mês de janeiro de 2019, o Estado já reduziu 444 dos 8.265 contratos administrativos vigentes em dezembro de 2018. Destaca-se que os atuais 7.821 contratos ainda vigentes concentram-se, principalmente, nas áreas de saúde, segurança e educação.

Além do controle dos contratos vigentes, a Subsecretaria de Gestão de Pessoas - SUGESP, tem como ação prioritária o dimensionamento da força de trabalho dos órgãos e entidades que possuem quantitativo expressivo de contratados, com o objetivo de avaliar quantos e quais profissionais precisarão ser substituídos por profissionais efetivos. Isso possibilitará que os concursos públicos sejam desenhados de forma mais estratégica, oferecendo somente as vagas estritamente necessárias.

Adicionalmente, foi realizado o mapeamento da força de trabalho da Administração Prisional, onde há ainda 2.786 contratos administrativos vigentes. Ademais, estão sendo iniciados estudos relativos às Unidades Socioeducativas da Segurança Pública e da Fundação Hemominas, onde há cerca de 999 e 223 profissionais contratados, respectivamente. Os demais dimensionamentos devem ser realizados ainda em 2019.

Em áreas impossibilitadas de realizar concursos públicos em decorrência das vedações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal o dimensionamento da força de trabalho terá enfoque na realocação de pessoal, buscando viabilizar a alocação do quantitativo de profissionais necessários em cada área de acordo com o volume de demandas e as especificidades do trabalho desenvolvido.

#### **4. Não concessão de revisão geral anual**

[...], uma das medidas consideradas pelo Estado é a não concessão do reajuste geral anual enquanto vigorar o desequilíbrio fiscal e, em especial, até a regularização da despesa total com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida. O impacto anual estimado com a medida varia entre R\$ 950 milhões para 2020 e R\$ 6,4 bilhões em 2025.

#### **5. Medidas adicionais**

Além das medidas citadas anteriormente, no que diz respeito à governança sobre as decisões relativas às autorizações que geram impacto nas despesas previstas com pessoal ativo e inativo, podemos destacar também as seguintes deliberações/solicitações da Câmara de Orçamento e Finanças - COF enviadas aos órgãos e entidades no ano de 2019:

- Tornou sem efeito autorizações da COF de exercícios anteriores, que ainda não tivessem sido implementadas, para reavaliação à luz do atual cenário econômico-financeiro (Of.Circular COF nº 01/19);
- Determinou aos órgãos da administração indireta um corte de 30% no valor efetivamente despendido com todos os cargos comissionados, funções de confiança e gratificações temporárias estratégicas em relação ao valor praticado em 31 de dezembro de 2018 (Of.Circular COF nº 06/19);
- Determinação da necessidade de prévia autorização da COF para qualquer nova contratação ou renovação de contratos temporários (Ofício Circular COF 05/19);
- Prorrogação e suspensão do Concurso de Soldado da PMMG: Edital nQ 06/2018 — CFSD RMBH e CFSD Interior, com o concurso prorroedq\*c. Edital 10/2018 - CFSD SAÚDE/2019 e Edital nº 11/2018 - CFSD MÚSICO/2019, com o concurso suspenso;
- Prorrogação do concurso de Soldado do CBMMG: Edital n ° 13/2018;

#### **6. Incremento da Receita Corrente Líquida:**

Além das medidas citadas relativas à redução de despesas e a esforços no sentido de conter o crescimento do gasto de pessoal, podemos destacar também ações realizadas pelo Estado com o objetivo de aumentar sua arrecadação e, conseqüentemente, a Receita Corrente Líquida:

- Desenvolvimento de novas malhas de fiscalização, com uso de inteligência analítica, para atuar nos milhares de contribuintes mineiros. A utilização da tecnologia viabiliza o trabalho com grandes bases de dados e permite a programação em contribuintes com indícios de irregularidades;
- Controle permanente dos níveis de inadimplência dos valores a recolher, sejam eles do período corrente, sejam decorrentes de parcelamentos tributários;
- Acompanhamento constante dos contribuintes detentores de tratamento tributário setorial (TTS) no Estado. Essa ação corrige eventuais desvios nas empresas que possuem qualquer tipo de benefício tributário;
- Ampliação de iniciativas de conformidade tributária por meio de plataforma de regularização eletrônica das principais irregularidades identificadas e apontadas pelo Fisco. Um dos pontos fortes desta medida é que permite que o contribuinte, que queira regularizar sua situação, o faça sem os acréscimos das Multas Punitivas. Em 2018 foi implementado o módulo I da Autorregularização, e a implementação do módulo II com a ampliação do número de malhas nesta plataforma, proporcionará novos incrementos na arrecadação.
- Implementação de um acompanhamento mais seguro, rápido e eficiente no controle da receita de combustíveis, principal receita de ICMS do Estado, a partir de informações dispostas em notas fiscais eletrônicas emitidas (NF-e), eliminando a necessidade de relatórios dos contribuintes — novo SCANC.
- Desenvolvimento e implementação do novo modelo eletrônico de declaração, apuração e recolhimento do Imposto sobre Causa Mortis — Doação (ITCD), dinamizando o processo. Esta ação permitirá a avaliação célere de imóveis nos principais municípios mineiros, bem como a automatização da avaliação de ações negociadas no BOVESPA, numerários e veículos, por exemplo;

[...]

Posteriormente, em complementação à resposta, o Estado asseverou que:

Os motivos que levaram o Estado de Minas Gerais a atual situação de calamidade financeira são bem conhecidos. Com alguma normalidade, em 2019 os salários estão sendo pagos dentro do mês, mas à custa do não pagamento da dívida a União (através de liminar concedida pelo STF enquanto o Estado busca a adesão ao regime de recuperação fiscal) e de um forte contingenciamento no custeio. Caso essa liminar caia automaticamente o tesouro estadual será bloqueado em mais de R\$ 6 bilhões de reais. Adicionalmente, existem cerca de R\$ 30 bilhões de estoque de dívidas com folha de pagamentos e fornecedores em atraso.

[...], para voltar ao limite máximo seria necessário reduzir a despesa de pessoal em cerca de R\$ 9,307 bilhões, ou seja cerca de 16% da folha de pessoal do Poder Executivo.

[...]

Logo, a despeito do comando Constitucional e Legal, a sua implementação criaria colapso e calamidade dos serviços públicos Estaduais.

[...]

O Poder Executivo estuda um plano para trazer não só o índice de pessoal para níveis aceitáveis pela Lei de Responsabilidade Fiscal, mas também para solucionar a crise fiscal do Estado. O regime de recuperação fiscal instituído pela Lei Complementar nº 159/2017 é hoje a única maneira do Estado ajustar as suas contas de forma estrutural. Desde o início do ano de 2019 foram iniciadas tratativas junto à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para concluir o levantamento da situação fiscal do Estado. Recentemente foi publicado relatório contendo o diagnóstico realizado pelos técnicos do Tesouro Nacional disponível no sítio eletrônico da STN: [wmv.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio/plano-derecuperacao-fiscal-do-estado-de-minas-gerais](http://wmv.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio/plano-derecuperacao-fiscal-do-estado-de-minas-gerais) .

Devido a sua complexidade o Plano de Recuperação Fiscal está em elaboração e prevê ampla discussão com os demais Poderes, uma vez que sua implementação dependerá de aprovação de leis a serem encaminhadas à Assembleia Legislativa oportunamente.

Quando se analisa o possível efeito dessas medidas na prática, de fato, verifica-se que houve o corte de cerca de 28.596 servidores no quadro de pessoal. Observa-se, no entanto, uma redução na DTP do Poder Executivo em 2019, em termos financeiros, de apenas 0,34%, se comparado ao exercício de 2018, em que ela atingiu a cifra de R\$37.556.778.892,00 (trinta e sete bilhões quinhentos e cinquenta e seis milhões setecentos e setenta e oito mil oitocentos e noventa e dois reais), correspondendo a 66,65% da RCL. Em termos percentuais, por outro lado, a queda em relação a 2018 foi substancial, ou seja, redução de 8,23 p.p.

Embora o governo esteja tentando adotar medidas concretas para resolver as causas do aumento das despesas com pessoal ativo e inativo, esses dados demonstram que a redução da DTP do Poder Executivo e, conseqüentemente, da despesa com pessoal consolidada do Estado, foi fruto da própria conjuntura econômica de 2019, em função da entrada de recursos extraordinários, os quais incrementaram a RCL.

Em outras palavras, tal redução foi permitida em função da melhoria de performance da RCL que teve um crescimento em 2019, se comparada a 2018, de 13,70%, conforme atestou o próprio secretário de estado da fazenda em sede de defesa. A análise técnica da CFAMGE esclareceu que o total da RCL – conforme Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) publicado no Diário Eletrônico da SEF/MG, em 30/01/20, relativa ao período de janeiro a dezembro de 2019 – perfaz R\$64,068 bilhões, de modo que, na comparação com a totalizada em 2018 (R\$56,345 bilhões), verificou-se, de fato, um aumento de 13,71%.

Ainda em relação à RCL, a Unidade Técnica pontuou que houve impacto na arrecadação do Estado em decorrência da entrada de três novas receitas. Uma delas ocorreu em abril de 2019, no valor de R\$632,677 milhões advindos da indústria extrativa, com crescimento de 691,67%, em relação a março de 2019, conforme dados extraídos do Relatório de Receitas por Atividade Econômica constantes no sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Fazenda (SEF). Já no mês de setembro de 2019, foi auferido o montante de R\$891,168 milhões, a título de Bônus de Assinatura do Contrato de Concessão Principal referente à outorga pela exploração do gás natural. Por fim, em 31/12/19, foi arrecadada a quantia de R\$413,485 milhões, relativa a recursos oriundos da Cessão Onerosa do Bônus de Assinatura do Pré-Sal para Municípios e Estados.

**Feitos esses registros, conclui-se que, no exercício de 2019, o Poder Executivo superou em 9,42% p.p. o limite máximo fixado pela LRF (49%) ao realizar despesas com pessoal em montante equivalente a 58,42% da RCL.** Simplesmente porque não corresponde à realidade o uso da Fonte 58 como uma poupança. Isso é uma ilusão.

O descumprimento do limite de gastos com pessoal pelo Poder Executivo ensejaria a imediata aplicação do disposto no art. 23 da LRF, que determina a readequação aos limites legais “nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro<sup>43</sup>, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição”, as quais incluem exoneração de comissionados – aqui vale dizer que o Estado, de fato, produziu uma razoável exoneração de comissionados, mas obviamente isso é insuficiente – e detentores de função de confiança, de servidores não estáveis e, se necessário, inclusive, de servidores estáveis.

---

<sup>43</sup> Esses prazos “serão duplicados o caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres”, conforme previsão do art. 66 da própria LRF.

É preciso considerar, no entanto, que o Estado de Minas Gerais enfrenta, no momento, estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19, reconhecido por meio do Decreto nº 47.891/20 e prorrogado até 30/06/21 pelo Decreto nº 48.102/21. Essa situação, por força do disposto no art. 65 da própria LRF, além de dispensar o atingimento de resultados fiscais, suspende a contagem do prazo estipulado no art. 23 da mencionada lei, de modo que, enquanto perdurar a situação de calamidade, o retorno do Estado ao limite de gastos com pessoal não pode ser exigido de seus Poderes e órgãos<sup>44</sup>.

Tendo em vista que as contas referentes ao exercício de 2019 só estão sendo apreciadas em 2021 e que essa análise não pode ser realizada de forma dissociada do atual contexto jurídico e normativo vigente, é preciso considerar, ainda, que a LC nº 178, de 13/01/21, trouxe regramento específico para os entes federados cujos gastos com pessoal estejam em dissonância com as normas atinentes à responsabilidade fiscal, concedendo extenso prazo, de 10 (dez) anos, a contar de 2023, para o retorno aos limites legais, nos termos de seu art. 15, *in verbis*:

Art. 15. O Poder ou órgão cuja despesa total com pessoal ao término do exercício financeiro da publicação desta Lei Complementar estiver acima de seu respectivo limite estabelecido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, deverá eliminar o excesso à razão de, pelo menos, 10% (dez por cento) a cada exercício a partir de 2023, por meio da adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23 daquela Lei Complementar, de forma a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032.

§ 1º A inobservância do disposto no *caput* no prazo fixado sujeita o ente às restrições previstas no § 3º do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 2º A comprovação acerca do cumprimento da regra de eliminação do excesso de despesas com pessoal prevista no *caput* deverá ser feita no último quadrimestre de cada exercício, observado o art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 3º Ficam suspensas as contagens de prazo e as disposições do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, no exercício financeiro de publicação desta Lei Complementar.

§ 4º Até o encerramento do prazo a que se refere o *caput*, será considerado cumprido o disposto no art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, pelo Poder ou órgão referido no art. 20 daquela Lei Complementar que atender ao estabelecido neste artigo.

E aqui é curioso porque, se prevalece a ilusão que nós temos de alguma forma construído de que o Estado está dentro dos limites de responsabilidade fiscal, então esse artigo não se aplica. Quando na verdade a realidade é outra. O Estado está tentando aderir ao **regime de recuperação fiscal exatamente porque reconhece a extrapolação desses limites.**

**O momento é, portanto, propício para que os gestores públicos adotem medidas estruturantes objetivando a eliminação de excessos nas despesas de pessoal, bem como para que este Tribunal adeque sua posição ao entendimento da STN e ao disposto na LRF e na IN nº 01/18, sob pena de se perder, uma vez mais, a oportunidade de convergência à efetiva responsabilidade fiscal.**

---

<sup>44</sup> Ressalte-se, no entanto, que, pela própria dicção do art. 23 da LRF, as vedações previstas no art. 22 encontram-se em plena vigência. Assim, como o Poder Executivo atingiu o limite prudencial de despesa com pessoal, a esse Poder está vedado: I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição; II - criação de cargo, emprego ou função; III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Ademais, esse novo prazo trazido, pela LC nº 178/21, para regularização das despesas com pessoal resolve prospectivamente a preocupação constante no voto do relator quanto à segurança jurídica, uma vez que a consagração, nesse momento, de entendimento em consonância com o ordenamento jurídico pátrio vai viabilizar aos jurisdicionados o prazo de 10 (dez) anos para readequação. São 10 anos para que possamos fazer esses ajustes!

Em face do exposto, especialmente diante do previsto na LC nº 178/21, entendo que o descumprimento do limite de gastos com pessoal apurado nos presentes autos não pode ser utilizado como fundamento para a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do chefe do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais.

**É necessário, no entanto, recomendar a todos os órgãos e Poderes que, na publicação de seus Relatórios de Gestão Fiscal, observem as orientações constantes na IN nº 01/18, deste Tribunal, na LRF, com as alterações introduzidas pela LC nº 178/21, bem como no Manual de Demonstrativos Fiscais, o qual detalha as despesas que poderão ser deduzidas da Despesa Bruta com Pessoal.**

#### **b) Regime Próprio de Previdência Social do Servidor Público**

O Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Servidor Público no Estado de Minas Gerais, em atenção ao disposto no art. 40 da CF/88, foi instituído pela LC Estadual nº 64/02, posteriormente regulamentada pelo Decreto Estadual nº 42.758/02.

Extrai-se do estudo apresentado pela CFAMGE que à época de sua instituição, o RPPS foi constituído por dois fundos de previdência: o Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais (FUNPEMG), extinto em 06/12/13 pela LC Estadual nº 131/13, e o Fundo Financeiro de Previdência (FUNFIP). A partir do exercício financeiro de 2014, o RPPS passou a ser custeado pelo FUNFIP, no regime de repartição simples, e pelo Fundo Previdenciário de Minas Gerais (FUNPREV), no regime de capitalização, criado pela LC nº 131/13. Mais recentemente, a LC Estadual nº 156/20 criou o Fundo Financeiro de Previdência do Estado de Minas Gerais (FFP-MG) e o Fundo Estadual de Previdência do Estado de Minas Gerais (FEPREMG).

A fim de melhor entender a situação em que se encontra atualmente o regime próprio dos servidores públicos mineiros, é conveniente apresentar breve histórico a respeito da criação, do funcionamento e da extinção dos mencionados fundos.

O FUNPEMG foi criado pela LC Estadual nº 64/02, sendo um fundo em regime de capitalização progressiva com o objetivo de custear os benefícios previdenciários aos seus segurados: os servidores ativos cujo provimento tenha ocorrido a partir de 01/01/02 e os inativos e pensionistas, cujo benefício ocorra, ou tivesse ocorrido, após 31/12/12, conforme alteração introduzida pela LC Estadual nº 110/09.

Segundo consta no estudo técnico elaborado pela CFAMGE por ocasião da apreciação das contas relativas ao exercício de 2013, a evolução patrimonial do FUNPEMG, que iniciou sua capitalização financeira em 2002, com R\$17,236 milhões, atingiu em 2012 o valor de R\$2,744 bilhões. Em 2013, esse montante, essa reserva passou a ser de R\$3,341 bilhões. Uma poupança dos servidores mineiros.

Por se tratar de um fundo em regime de capitalização, o FUNPEMG vinha realizando investimentos para constituição de suas reservas matemáticas, em cumprimento ao disposto no inciso I do art. 55 da LC Estadual nº 64/02, conforme estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Seu Ativo Disponível (R\$3,341 bilhões) encontrava-se aplicado em Títulos de Responsabilidade do Tesouro (R\$1,549 bilhão), Fundos em Cotas de Fundos de Investimentos (R\$1,253 bilhão), Operações Compromissadas (R\$ 390,147 milhões),

Aplicações em Segmento de Renda Variável (R\$ 148,140 milhões) e Bancos Conta Movimento, modestos R\$7 mil<sup>45</sup>.

No momento da extinção do FUNPEMG ficou estabelecido que o total de recursos existentes no fundo, apurado na data de publicação da lei que o extinguiu, seria revertido para o FUNFIP, aplicado de acordo com o disposto no inciso XI do art. 167 da CF/88 e no inciso III do art. 1º da Lei Federal nº 9.717/98 e destinado ao pagamento de benefícios previdenciários do RPPS. Dessa forma, os saldos das contas do Ativo – a poupança – e do Passivo foram transferidos para a Unidade Executora 1910001, criada na UO – 4461 – FUNFIP.

O FUNFIP, portanto, que fora criado pela LC Estadual nº 77/04, em substituição à Conta Financeira de Previdência (CONFIP), sendo um fundo financeiro operacionalizado em regime de repartição simples, passou, assim, a operacionalizar, também, o pagamento dos benefícios previdenciários dos antigos segurados do FUNPEMG. Enquanto não instituído o novo Regime de Previdência Complementar (RPC), criado pela LC Estadual nº 132/14, a ser gerido pela Fundação de Previdência Complementar do Estado de Minas Gerais (PREVCOM-MG), criada pelo Decreto Estadual nº 46.525/14, o FUNFIP permaneceria o responsável pelo pagamento dos benefícios previdenciários de todos os servidores públicos estadual e seus dependentes.

Muito embora o FUNFIP tenha recebido R\$3,341 bilhões de transferências em decorrência da extinção do FUNPEMG, observa-se do Demonstrativo da Execução Orçamentária, relativo a dezembro de 2013, e do Balanço Orçamentário daquele exercício, que a receita previdenciária arrecadada, no montante de R\$2,339 bilhões, fora insuficiente para fazer face ao total da despesa (R\$ 6,997 bilhões) com o pagamento de benefícios.

A partir do exercício financeiro de 2014, após a criação do FUNPREV pela LC Estadual nº 131/13 e a instituição do RPC pela LC Estadual nº 32/14, ficou estabelecido que, para os servidores que ingressassem no serviço público do Estado de Minas Gerais a partir de 12/02/15<sup>46</sup>, aplicar-se-ia, às aposentadorias e pensões, o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) de que trata o art. 201 da CF/88 (art. 3º da LC Estadual nº 132/14).

O RPPS passava, assim, ao menos teoricamente, a ser custeado pelo FUNFIP, no regime de repartição simples, e pelo FUNPREV, no regime de capitalização.

Registrou a CFAMGE, entretanto, que o FUNPREV nunca foi efetivamente constituído, pois a norma previa um prazo de 360 dias, contados da sua publicação, para que o Poder Executivo editasse lei complementar estabelecendo sua estrutura, o que nunca ocorreu. **Dessa forma, todos os servidores vinculados a esse fundo passaram a verter contribuições ao FUNFIP.**

A referida Unidade Técnica, em seu estudo inicial relativo ao Balanço Geral do Estado do exercício financeiro de 2020 (Processo nº 1.101.512, do qual sou relator), informou que, em 22/09/20, foi editada a LC Estadual nº 156, que, em seu art. 19, cria o FFP-MG, um fundo de previdência dos servidores públicos civis do Estado, sem personalidade jurídica e dotado de individualização contábil, cujo objetivo é garantir os benefícios previdenciários concedidos pelo RPPS. Esclareceu, ainda, que de acordo com o art. 21 da referida lei complementar foi extinto o FUNFIP, sendo que o total de recursos nele existentes foi incorporado ao FFP-MG.

Além disso, mencionou que, por meio do art. 22 da referida lei, foi criado o FEPREMG, fundo de previdência dos servidores públicos civis do Estado, sem personalidade jurídica e dotado de

<sup>45</sup> Situação em 06/12/13, quando da extinção do fundo.

<sup>46</sup> Data da autorização de funcionamento da entidade fechada de previdência complementar do Estado, conforme Portaria Previc nº 80/15 da Superintendência Nacional de Previdência.

individualização contábil, tendo como objetivo buscar e manter o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema de previdência social dos servidores públicos estaduais.

Referida lei complementar, no entanto, não teria abordado a situação do FUNPREV, que continua, até o momento, sem regulamentação e descapitalizado.

Destacou, ainda, que em função da ausência de regulamentação do FUNPREV, o FUNFIP e, mais recentemente, o FFP-MG tem absorvido as contribuições dos servidores admitidos no Estado desde 12/02/15, legalmente vinculados ao FUNPREV. Assim, **o RPPS de Minas Gerais – e aqui eu chamo a atenção – tem operado com um único fundo, em repartição simples, portanto, sem adoção de nenhum dos métodos necessários para o equacionamento do déficit atuarial.**

No entender da Unidade Técnica, a irregularidade da segregação da massa contributiva, devido à falta de regulamentação do FUNPREV, torna inócua qualquer medida complementar de equacionamento de déficit – vale a pena ressaltar –, uma vez que as contribuições relativas aos segurados daquele fundo estão sendo utilizadas para pagamento dos benefícios presentes, ao invés de serem devidamente capitalizadas para a formação da reserva que garantiria a cobertura de seus compromissos futuros, agravando o déficit do RPPS do Estado.

Arrematou, asseverando que, tendo em vista o intervalo de tempo de mais de 7 (sete) anos – isso é relevantíssimo –, desde a previsão legal do FUNPREV, mesmo que esse venha a ser regulamentado, já haverá um déficit atuarial enorme, causado pela falta de acúmulo e capitalização das contribuições, o que pode inviabilizar a segregação da massa nos parâmetros legais em que se encontra.

**A situação relatada, por certo, demonstra que, até o momento, embora o Estado tenha adotado iniciativas legislativas objetivando a criação de um fundo previdenciário que operasse no regime de capitalização e que objetivasse buscar e manter o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema de previdência social dos servidores públicos estaduais, todos os recursos obtidos das contribuições patronais e dos segurados estão sendo utilizados para quitar obrigações presentes e, mesmo assim, estão sendo insuficientes para evitar repetidos e significativos déficits financeiros, conforme se demonstrará mais adiante.**

Além do FUNFIP e do FUNPREV, ainda existem, no âmbito da previdência social dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais, o Instituto de Previdência dos Servidores Militares (IPSM) e o Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais (IPLMG).

O IPSM tem como segurados, em caráter compulsório: o militar da ativa, o da reserva remunerada, o reformado e o juiz militar do Tribunal de Justiça Militar do Estado; o servidor civil da Polícia Militar impedido de se inscrever como contribuinte do IPSEMG; o servidor civil do sistema de ensino no desempenho de funções de magistério nos estabelecimentos da Polícia Militar. Os benefícios assegurados aos seus segurados ou beneficiários são pensão por morte, auxílio-natalidade, auxílio-funeral, pecúlio, auxílio-reclusão e assistência à saúde.

Já o IPLMG, em processo de extinção a partir da LC Estadual nº 140/16, tem como finalidade a concessão de benefícios previdenciários aos parlamentares estaduais e seus dependentes. Com a nova lei, o deputado passará a se aposentar pelo regime ao qual está vinculado, INSS ou previdência do servidor público, dependendo de sua origem, podendo complementar o benefício com o novo plano que será criado.

Segundo informações da Unidade Técnica, no exercício de 2019 a receita previdenciária corrente arrecadada pelo FUNFIP foi de R\$4,016 bilhões, insuficiente para fazer face ao



pagamento dos benefícios, que totalizaram R\$13,359 bilhões, gerando um déficit de R\$9,342 bilhões. Tendo em vista essa situação, o Executivo Estadual aportou R\$9,751 bilhões para cobrir referido déficit financeiro. Volto a frisar, déficit financeiro, se não der, déficit atuarial.

Digo déficit financeiro porque, como restou esclarecido no tópico relativo às despesas com pessoal, em que pese o Estado se referir em seus Demonstrativos da Execução Orçamentária e Balanços Orçamentários aos aportes como destinados à cobertura de déficit atuarial, não há evidências, nas demonstrações contábeis do Estado, de que existam recursos, controlados separadamente e aplicados há pelo menos 5 (cinco) anos, provenientes de aportes para cobertura de déficit atuarial. Basta fazer a pergunta: onde estão essas reservas? Não existem essas reservas. O Estado está em um caos financeiro, com reiterados orçamentos deficitários.

Com efeito, de 2016 a 2019 o crescimento da receita corrente do FUNFIP foi de 11,62%, enquanto as despesas elevaram-se 24,07%, acarretando recorrentes aumentos na insuficiência financeira do regime, durante todo o período analisado, os quais foram compensados com os aportes financeiros realizados pelo Tesouro Estadual.

É nesse cenário que os recursos da Fonte 58, contabilizados desde 2011, no montante de R\$61.486.074.340,00 (sessenta e um bilhões quatrocentos e oitenta e seis milhões setenta e quatro mil trezentos e quarenta reais), poderiam ser empregados como efetivo aporte para cobertura de déficit atuarial do RPPS – isso não existe, é uma ficção –, viabilizando uma diferente realidade no sistema previdenciário em Minas Gerais.

Mas aqui deve ser destacado algo relevante: essa poupança não existe. Como esclarecido acima, nunca houve poupança, porquanto esses recursos já foram utilizados para suportar os déficits financeiros do sistema previdenciário.

Confirmando esse contexto deficitário, o governador do Estado, em recente notícia extraída da Agência Minas<sup>47</sup>, ao se referir às novas regras do RPPS aprovadas pela Emenda à Constituição Estadual nº 104/20 e pela LC Estadual nº 156/20, esclareceu que:

A economia prevista, em relação ao atual cenário, é de R\$ 2,2 bilhões por ano, considerando-se a revisão das alíquotas sobre os vencimentos e as demais medidas implementadas. Essa redução terá um impacto importante sobre o déficit previdenciário, que é um dos maiores problemas da administração estadual e cujo valor acumulado, desde 2013, é de R\$ 130 bilhões, em valores corrigidos. Sem a aprovação da Reforma da Previdência, esse problema se agravaria.

Ou seja, uma falsa poupança de R\$130 bilhões que o governador está reconhecendo como déficit.

Continua o governador:

**O déficit de R\$ 130 bilhões é resultado do aporte que o Estado precisa fazer em recursos do Tesouro para conseguir pagar as aposentadorias e pensões, pois somente os valores arrecadados com as contribuições patronal e dos servidores não são suficientes.** (grifou-se)

Vou repetir: o déficit de R\$ 130 bilhões é resultado do aporte que o Estado precisa fazer em recursos do Tesouro.

Entrando mais especificamente no detalhamento das receitas e despesas previdenciárias consolidadas do RPPS, em que se incluem todos os institutos e fundos de previdência, o cenário

---

<sup>47</sup>Disponível em: <http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/romeu-zema-sanciona-novas-regras-da-previdencia-estadual.>>. Acessado em 18.02.21

se mostra ainda mais grave. As contribuições dos segurados e a patronal totalizaram R\$6,025 bilhões (99,11% do montante arrecadado, que correspondeu a 6,079 bilhões), face a uma despesa de R\$24,706 bilhões, que se concentra substancialmente no pagamento dos benefícios de aposentadorias e reformas (81,19%) e pensões (15,36%), enquanto o restante, 3,45%, no custeio dos demais benefícios previdenciários e das despesas administrativas.

Constata-se, assim, que a diferença entre a receita e a despesa apresenta resultado deficitário de R\$18,627 bilhões. Somando-se os R\$6,563 bilhões que o Tesouro Estadual informou como aportes para cobertura de insuficiências financeiras com os R\$9,751 bilhões que ele informa como aportes para cobertura do déficit atuarial do RPPS, que em verdade constitui também aporte para cobertura de déficit financeiro, a situação continua deficitária em R\$2,313 bilhões.

De fato, a aprovação da reforma da previdência no âmbito federal e do Estado de Minas Gerais, como bem destacou o governador, além de objetivar garantir a sustentabilidade das aposentadorias dos servidores públicos e das pensões, tem o potencial de contribuir significativamente para o equilíbrio fiscal do Estado, permitindo que mais recursos sejam empregados em políticas públicas voltadas aos cidadãos mineiros. **No entanto, cabe ressaltar que essa medida ainda não é suficiente à equalização do problema da responsabilidade na gestão fiscal previdenciária.**

Aliás, há cerca de 20 (vinte) anos, o § 1º do art. 1º da LRF preconiza 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**, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, **geração de despesas com pessoal, da seguridade social** e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (grifos nossos)

No conjunto, indiscutivelmente a reforma da previdência representou uma iniciativa concreta positiva para fazer face ao crescimento dos gastos com inativos, os quais vêm pressionando a despesa total com pessoal.

**Permanecem, entretanto, problemas sérios a serem corrigidos. Destaque-se, por exemplo, em relação aos servidores militares, a realidade do IPSM.** Esse é um ponto relevante, para o qual o relator inclusive chamou atenção. Como se sabe, esse Instituto não assegura benefício de ‘aposentadoria’ aos seus segurados<sup>48</sup>, de modo que é o Tesouro Estadual quem arca com os custos atinentes aos proventos de inatividade garantidos pela Lei Estadual nº 5.301/69.

Conforme informado pela CFAMGE, a Lei Estadual nº 12.278/96 (art. 3º) estabelece alíquota de contribuição equivalente a 3,5% – também destacado pelo relator –, incidente sobre a remuneração dos militares ativos, para custeio parcial dos proventos de inatividade, e a Lei nº 10.366/90 (art. 4º, § 1º, inciso I) fixa em 8%, sobre a remuneração de ativos e inativos, a alíquota para custeio de pensões por morte, auxílio-natalidade, auxílio-funeral, pecúlio, auxílio-reclusão e assistência à saúde.

No entanto, a Lei Federal nº 13.954/19, que dispõe sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares e aplica-se a todos os entes da federação, por meio de seu art. 25, que promoveu alterações no Decreto-Lei nº 667/69, incluindo nele o art. 24-C, determina a incidência de contribuição sobre a remuneração de ativos, inativos e pensionistas, com alíquota idêntica à

---

<sup>48</sup> Mas apenas pensão por morte, auxílio-natalidade, auxílio-funeral, pecúlio, auxílio-reclusão e assistência à saúde, nos termos do disposto no art. 12 da Lei Estadual nº 10.366/90.

aplicável às Forças Armadas, equivalente em 2019 a 9,5%, para custear ‘aposentadorias’ – na verdade, as remunerações da inatividade – e pensões, sendo que esse percentual só poderá ser alterado a partir de 2025, *in verbis*:

Art. 24-C. Incide contribuição sobre a totalidade da remuneração dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, ativos ou inativos, e de seus pensionistas, com alíquota igual à aplicável às Forças Armadas, cuja receita é destinada ao custeio das pensões militares e da inatividade dos militares.

[...]

§ 2º Somente a partir de 1º de janeiro de 2025 os entes federativos poderão alterar, por lei ordinária, as alíquotas da contribuição de que trata este artigo, nos termos e limites definidos em lei federal.

Com efeito, a Secretaria de Previdência do Ministério da Economia editou a Instrução Normativa nº 05, de 15/01/20, atualizada em 24/01/20, para estabelecer orientações a respeito das normas gerais de inatividade e pensões e das demais disposições relativas aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, estabelecidas pela Lei nº 13.954/19, com a modulação dos efeitos na aplicabilidade dos percentuais, em especial, quando houver redução do valor final da contribuição devida, nestes termos:

Art. 22-A. Na aplicação do disposto no art. 13 e 14 desta Instrução Normativa, será considerado o seguinte:

I - em relação aos militares da ativa:

a) se a alíquota de contribuição anterior era superior a 9,5% (nove e meio por cento), a nova alíquota será devida a partir de 1º de janeiro de 2020;

b) se a alíquota de contribuição anterior era inferior a 9,5% (nove e meio por cento), a alíquota anterior continuará sendo devida até 16 de março de 2020;

II - em relação aos militares inativos e pensionistas:

a) se o resultado combinado da alteração da alíquota e da ampliação da base de cálculo resultar em redução do valor final da contribuição devida, este novo valor passará a ser devido a partir de 1º de janeiro de 2020;

b) se o resultado combinado da alteração da alíquota e da ampliação da base de cálculo resultar em aumento do valor final da contribuição devida, o valor anterior da contribuição continuará sendo devido até 16 de março de 2020.

Vê-se, portanto, que, por força do caráter nacional da Lei nº 13.954/19, é necessário que os Poderes Executivos dos estados-membros apresentem às respectivas Assembleias Legislativas projetos de lei visando à adequação de suas alíquotas de contribuição àquelas aplicáveis às Forças Armadas, a fim de dar sustento e efetividade ao Sistema de Proteção Social dos Militares.

Segundo a análise técnica, embora a contribuição do servidor militar no Estado de Minas Gerais totalize 11,5%, não há como garantir que ao menos 9,5% desse total será direcionado a garantir os benefícios sociais de remuneração na inatividade e pensões, o que indica que “não há enquadramento com as novas regras [da Lei nº 13.954/19], pois as alíquotas são diversas daquelas aplicadas às forças armadas, além de sua destinação para o custeio dos benefícios não estar segregada em benefícios previdenciários e demais benefícios”.

Todo esse cenário, acarretou, só no que se refere aos militares, em 2019, uma previsão, pela avaliação atuarial do próprio Estado, **de um valor atual de insuficiências futuras da ordem de R\$63,054 bilhões, aos quais deveriam ser acrescentados aproximadamente R\$10 bilhões,**

**segundo cálculo realizado pela CFAMGE em razão da existência de algumas impropriedades nos demonstrativos apresentados<sup>49</sup>.**

Diante disso, além da atual reforma da previdência, medidas concretas ainda terão que ser adotadas **com urgência** para que seja possível obter o tão almejado equilíbrio dos regimes de previdência.

Nesse sentido, considerando a situação financeira dos regimes de previdência, há muito deficitária, reitero a recomendação feita pelo relator, conselheiro José Alves Viana, quando da emissão de parecer prévio relativo às contas do exercício de 2018, para que o Executivo Estadual, tendo em vista que não há a suficiente contrapartida dos servidores da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais (PMMG) e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais (CBMMG) para o custeio dos proventos de inatividade (benefício de ‘aposentadoria’), elabore projeto de lei para reformulação do regime próprio de previdência e assistência social dos militares do Estado, encaminhando-o ao Poder legislativo para apreciação, por constituir medida fundamental e urgente para a garantia de sustentabilidade dos regimes de previdência.

Por fim, cumpre recomendar que o Executivo Estadual, quando vier a realizar aportes para cobertura de déficit atuarial (ou em linguagem popular quando vier a realizar uma poupança previdenciária para médio e longo prazo), atente-se para que seja observado, nos termos da Portaria MPS nº 746/11 do Ministério da Previdência Social, que os recursos utilizados para cobrir déficits atuariais do RPPS só poderão ser descontados das despesas com pessoal se observadas as seguintes condicionantes: (a) caracterize-se 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; (b) sejam os recursos decorrentes do aporte 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 10/12/08; (c) haja controle em separado dos demais recursos de forma a evidenciar a vinculação para qual foram instituídos; e (d) permaneçam os recursos devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes, no mínimo, por 5 (cinco) anos.

**c) Gastos mínimos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e d) Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)**

A concretização dos direitos fundamentais, notadamente os direitos sociais à educação e à saúde, por suas características, constitui um dever inarredável do Estado Brasileiro. Dentre os direitos e garantias fundamentais previstos na CF/88, os direitos sociais à educação e à saúde destacam-se dos demais por terem recebido tratamento diferenciado do constituinte originário, a fim de que fossem protegidos e não ficassem sujeitos às discricionariedades orçamentárias dos diferentes governos.

---

<sup>49</sup> As demonstrações discriminam os valores dos encargos em benefícios concedidos e a conceder, assim como as contribuições futuras. Porém, há algumas impropriedades nos demonstrativos. Está registrado um valor de R\$ 4.402.390.530,46 referente às contribuições futuras dos inativos. Trata-se de uma contribuição da ordem de 8% sobre seus benefícios. No entanto, esses beneficiários não contribuem para os proventos de inatividade, suas contribuições são destinadas ao financiamento das pensões e auxílios geridos pelo IPSM, conforme já mencionado. Da mesma forma, quanto aos benefícios a conceder, foram registradas receitas futuras no valor de R\$ 8.262.407.999,47, referentes às contribuições dos segurados ativos e do ente, que correspondem a alíquotas de 8% e 16% sobre o valor atual dos salários futuros, respectivamente. Mas essas alíquotas não são destinadas à aposentadoria, e sim aos benefícios geridos pelo IPSM. As contribuições referentes à remuneração na inatividade são de 3,5% para os servidores ativos e 4% para o ente, sobre a folha de pagamento dos militares ativos. Com os devidos ajustes, o valor atual das contribuições futuras dos aposentados seria zero e o valor atual das contribuições futuras dos segurados ativos e do ente seriam de R\$ 1.204.934.499,89 e R\$ 1.377.067.999,87, respectivamente. **Assim, o valor atual das insuficiências futuras está subestimado na ordem de R\$ 10 bilhões, sendo seu valor total, aproximadamente, R\$ 73 bilhões.**

Em virtude de seu cunho prestacional, referidos direitos sociais buscam garantir um mínimo existencial básico ao indivíduo para uma vida com dignidade, levando em conta os princípios de universalidade, integralidade e igualdade no acesso a bens e serviços previstos na Constituição, bem como assegurar a promoção da justiça social.

Diante de tais premissas, enquanto dever do Estado, o constituinte originário fixou índices mínimos de aplicação de recursos, em relação às receitas, nas ações de educação e saúde, como maneira de garantir serviços dessa natureza a toda população, consoante prescrevem o art. 212 e o art. 198, da CF/88, c/c o art. 6º da LC nº 141/12.

### **Apuração do percentual de gastos com MDE**

O art. 212, *caput*, da Constituição da República dispõe que “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**”.

Tem-se, ainda, em nível infraconstitucional, os incisos I a VIII do art. 70 e I a VI do art. 71, todos da Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), que especificam quais despesas poderão ou não ser consideradas para o fim de aplicação do mínimo constitucional em MDE, *in verbis*:

Art. 70 – Considerar-se-ão como manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I – remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV – levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V – realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI – concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII – amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII – aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

- I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

No âmbito deste Tribunal de Contas, a matéria atinente aos gastos com educação foi regulamentada pela IN nº 13/08, que, basicamente, com um ou outro acréscimo, reproduz o teor dos arts. 70 e 71 da LDB. Referida IN, ratificando os entendimentos anteriores deste Tribunal, deixou explícito, por meio de seu § 1º, que “não serão considerados, na composição do índice de aplicação no ensino, os gastos com inativos e pensionistas da área da educação”.

Segundo os cálculos elaborados pela CFAMGE, para o exercício de 2019, o valor mínimo a ser aplicado em MDE pelo Estado de Minas Geras deveria ser de R\$13.173.617.586,80 (treze bilhões cento e setenta e três milhões seiscentos e dezessete mil quinhentos e oitenta e seis reais e oitenta centavos), o que corresponderia a 25% da Receita Líquida de Impostos, que totalizou R\$52.694.470.347,20 (cinquenta e dois bilhões seiscentos e noventa e quatro milhões quatrocentos e setenta mil trezentos e quarenta e sete reais e vinte centavos).

O Poder Executivo informou, conforme Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do 6º Bimestre de 2019, que teria aplicado em MDE, a quantia de R\$13.340.930.459,12 (treze bilhões trezentos e quarenta milhões novecentos e trinta mil quatrocentos e cinquenta e nove reais e doze centavos), o que resultaria em um percentual de 25,32% da receita base de cálculo.

No entanto, a CFAMGE, considerando o disposto nos arts. 70 e 71 da LDB e na IN nº 13/08 desta Corte, decotou das despesas informadas pelo Executivo, por não se enquadrarem nos critérios admitidos, o montante de R\$2.262.829.699,26 (dois bilhões duzentos e sessenta e dois milhões oitocentos e vinte e nove mil seiscentos e noventa e nove reais e vinte e seis centavos), por constituírem gastos com inativos e obrigações patronais, R\$638.997,99 (seiscentos e trinta e oito mil novecentos e noventa e sete reais e noventa e nove centavos), referentes a ações de assistência social, R\$261.358.988,24 (duzentos e sessenta e um milhões trezentos e cinquenta e oito mil novecentos e oitenta e oito reais e vinte quatro centavos), de Restos a Pagar Não Processados (RPNP), inscritos em 2019, sem disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino, e R\$437.528.155,96 (quatrocentos e trinta e sete milhões quinhentos e vinte e oito mil cento e cinquenta e cinco reais e noventa e seis centavos), atinentes a cancelamentos dos Restos a Pagar Processados (RPP) e dos RPNP, ocorridos em 2019, provenientes dos exercícios anteriores.

A SEF, em sede de defesa, informou que, para o controle do percentual aplicado no ensino, o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da STN – 9ª edição instituiu o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, Anexo 8 do RREO. Registrou que consta, ainda, em referido manual, que são considerados como despesas com MDE os gastos voltados à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais em todos os níveis.

Esclareceu que, de acordo com o MDF, as despesas com MDE totalizaram R\$11,133 bilhões. Entretanto, foram identificadas, nesse ano, despesas relacionadas com o pagamento de servidores inativos da área da Educação, com recursos ordinários (Fonte 10), da ordem de R\$2,263 bilhões, assim compostas: Secretaria de Estado de Educação (SEE), R\$2,252 bilhões; Unimontes, R\$5,873 milhões; Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), R\$4,552 milhões; Fundação Helena Antipoff, R\$409 mil.

Ressaltou que o Orçamento Fiscal do Estado, para o exercício de 2020, devidamente aprovado pelo Poder Legislativo, fixou em R\$20,173 bilhões o montante das despesas com MDE, sendo que, desse total, R\$6,342 bilhões referem-se a recursos ordinários (Fonte 10), os quais seriam utilizados para custear benefícios previdenciários de servidores inativos da área da Educação, registrados na UO 4461– Fundo Financeiro de Previdência (FUNFIP).

Acrescentou que foi lavrada a Ata de Reunião nº 03/2019 da Câmara de Coordenação da Ação Governamental, citando o Parecer AGE nº 16.147, de 30/10/19, o qual relata que não haveria ilegalidade na inclusão das referidas despesas, considerando o princípio da presunção de constitucionalidade (da Lei nº 7.348/85) e até a pacificação jurisprudencial pelo Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a matéria, fato que ocorreu somente em abril de 2020, conforme Acórdão nº 2.799 da referida Corte.

**Assim, na referida Ata, a Câmara de Coordenação da Ação Governamental autorizou que “as despesas com os inativos e pensionistas do setor de educação sejam consideradas na aplicação do percentual mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) da receita de impostos e transferências constitucionais na manutenção e desenvolvimento do ensino”.**

Diante desse entendimento, segundo afirmou, foram computadas tais despesas no montante despendido em manutenção e desenvolvimento do ensino, alcançando, assim, um índice de aplicação de 25,32%.

A Advocacia-Geral do Estado (AGE), por seu turno, manifestou-se sobre o assunto, nos seguintes termos:

De fato, a matéria é polêmica e comporta divergência de entendimentos como retratado no parecer AGE nº 16.147/2019, *in verbis*:

A primeira corrente interpretativa, em sentido favorável à inclusão do cômputo das despesas com inativos e pensionistas no mínimo destinado à educação, dispõe que a LDBE não teria ab-rogado os dispositivos da Lei nº 7.348/85. Os Estados da federação, no âmbito de sua competência constitucional suplementar, poderiam editar normas que especificassem a matéria.

[...]

A segunda corrente, em sentido contrário à inclusão do cômputo das despesas com inativos e pensionistas no mínimo destinado à educação, e que, atualmente, aparenta ser a majoritária, dispõe que o inciso I do artigo 70 da LDBE considera como despesa em educação os gastos relativos à remuneração do pessoal docente e demais profissionais da educação. Por pressuposto, isso significaria servidores em atividade.

Citou que o relatório de Controle Interno da Controladoria Geral do Estado (CGE), disponível no *site* da ALMG, evidencia o cômputo de despesas com pessoal inativo e pensionistas:

A inclusão decorreu-se do estabelecido pela Câmara de Coordenação da Ação Governamental, Ata de Reunião nº 03, realizada em 27 de janeiro de 2020. O documento informa que para a inserção no cômputo adotou-se a previsão expressa na Lei nº 7.348/85, que dispõe sobre a execução do § 4º do art. 176 da Constituição Federal.

Em consulta realizada à Advocacia Geral do Estado, conforme informado na Ata de Reunião da Câmara de Coordenação, foi emitido o Parecer AGE nº 16.147, de 30/10/2019, onde afirma-se que não haveria ilegalidade na inclusão das despesas com inativos e pensionistas, considerando o princípio da presunção da constitucionalidade até que a matéria tenha sua pacificação jurisprudencial pelo STF. Na contramão desse entendimento

há, segundo a ATA, a Instrução Normativa nº 09/2011 vedando a inclusão do cômputo dos gastos com inativos e pensionistas no índice constitucional da educação.

Asseverou, assim, que, havendo dois entendimentos sobre a matéria, entre os emitidos pelos diversos Tribunais de Contas dos Estados da Federação, não se pode concluir pela existência de erro grosseiro, na linha do prescrito pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), em seu art. 28, que estabelece que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Anotou que o art. 1º, § 2º, da Lei nº 13.869/19, que dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade, prescreve que “a divergência na interpretação de lei ou na avaliação de fatos e provas não configura abuso de autoridade”. Dessa forma, defendeu que o mesmo raciocínio poderia ser aplicado para esse assunto, pois não houve teratologia. Mencionou, também, que, em consulta à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5691, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo registrou em informações dirigidas ao STF:

Embora não se tenha posição unânime, entende-se que os dispêndios com inativos do magistério podem ser apropriados como despesa inclusa nos 25% constitucionais.

É que a Lei Federal 7.348/1985 é cristalina ao tratar do tema:

Art. 6º Os recursos previstos no caput do art. 1º desta Lei destinar-se-ão ao ensino de todos os graus, regular ou ministrado pela via supletiva amplamente considerada, aí incluídas a educação pré-escolar, a educação de excepcionais e a pós-graduação.

§ 1º Consideram-se despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino todas as que se façam, dentro ou fora das instituições de ensino, com vista ao disposto neste artigo, desde que as correspondentes atividades estejam abrangidas na legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e sejam supervisionadas pelos competentes sistemas de ensino ou ainda as que:

[...]

g) decorram da manutenção de pessoal inativo, estatutário, originário das instituições de ensino, em razão de aposentadoria.

Registra-se que esta lei não foi revogada, nem pela Constituição Federal nem pela Lei Federal 9.394/96 (LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação), sendo certo que esta última – LDB – se não possibilita, muito menos proíbe que estas despesas com inativos sejam incluídas no gasto mínimo.

A respeito da exclusão dos RPNP, inscritos no exercício, sem disponibilidade financeira de recursos vinculados ao ensino, da ordem de R\$261.358.988,24 (duzentos e sessenta e um milhões trezentos e cinquenta e oito mil novecentos e oitenta e oito reais e vinte quatro centavos), a SEF expôs que, na apuração do índice constitucional de MDE, em 2019, foram consideradas as despesas em todos os seus estágios, empenhadas, liquidadas e pagas, bem como aquelas inscritas em RPNP, a despeito de o Poder Executivo ter apresentado disponibilidade financeira negativa de caixa em 31/12/19, conforme Anexo 5 do RGF.

A SEF elucidou, ainda, que, embora o Poder Executivo tenha demonstrado disponibilidade de caixa negativa, nos últimos anos o governo vem apresentando sucessivos déficits orçamentários, fato igualmente disposto nas Leis Orçamentárias devidamente aprovadas pelo Poder Legislativo. No exercício em exame, a Lei nº 23.290/19 estimou as receitas em R\$100,33 bilhões e fixou as despesas em R\$111,773 bilhões, prevendo, portanto, déficit orçamentário para o exercício.



Ressalta que, muito embora a disponibilidade de caixa negativa do Poder Executivo, em 31/12/19, tenha sido da ordem de R\$36,90 bilhões, todos os RPNP foram considerados e devidamente registrados na contabilidade, em atendimento aos procedimentos contábeis vigentes, evidenciando os compromissos assumidos pelo governo, mesmo que pendentes de liquidação e pagamento, e conferindo transparência à situação fiscal do Estado.

Destacou que merece atenção a própria observação do Tribunal, no relatório da CFAMGE, item 6.1, sobre considerar restos a pagar no índice da educação:

Já em relação à Educação, não há na legislação federal qualquer dispositivo que discipline o estágio da despesa que será considerado para fins da apuração do índice constitucional. Tem-se, portanto, no nível legal, verdadeiro vácuo legislativo quanto à normatização do cômputo dos RPP para fins de ASPS e MDE.

Enfatizou, assim, ser necessário destacar que o Governo de Minas vem empreendendo esforços no sentido de pagar suas obrigações, apesar da grave crise fiscal pela qual passa o Estado. Para tanto, citou que, de janeiro a junho de 2020, o Estado pagou mais de R\$1,0 bilhão de restos a pagar vinculados ao índice de MDE e assinalou que, nos exercícios de 2015 a 2018, este Tribunal de Contas, quando da emissão dos pareceres prévios sobre as contas governamentais, considerou os RPNP no cômputo do índice de educação, conforme observa a própria CFAMGE no item 6.2.2.3.4 do seu relatório.

Dessa forma, diante do déficit orçamentário em 2019, de R\$8,6 bilhões, desconsiderar os RPNP no índice constitucional da educação, por falta de capacidade financeira, soaria dissonante do ponto de vista da evidenciação da informação, tendo em vista que os pagamentos de restos a pagar, conforme prevê a legislação, acontecem nos exercícios subsequentes.

A CFAMGE, então, debruçando-se sobre os argumentos da defesa apresentada, destacou que são consideradas despesas com MDE aquelas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis. Sobre a matéria, o art. 70, inciso I, da Lei nº 9.394/96 (LDB) determina que, quanto aos gastos com pessoal, devem ser consideradas as despesas destinadas à remuneração e ao aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação, excetuando-se aquelas com pessoal em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme previsto no art. 71, inciso VI, da mesma lei.

Asseverou que os gastos com inativos não contribuem diretamente com a MDE, uma vez que tais profissionais já se encontram fora do sistema educacional. Assim, o próprio STF teria concluído que:

No inc. I do art. 70 da Lei n. 9.394/1996 se considera para efeitos de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino a remuneração paga aos profissionais da educação. O termo “remuneração” não inclui, ao contrário do que pretende o agravante, os proventos e pensões, pois se refere apenas à contraprestação paga aos professores no efetivo exercício da atividade de ensino (Ag. Reg. na ACO 2799/DF, Sessão de 03/04/2020).

Acrescentou a Unidade Técnica, ainda, a definição de remuneração para os profissionais do magistério, inserida no art. 22, inciso I, da Lei nº 11.494/07:

Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

I – 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; [...] (grifos da Unidade Técnica).

Ponderou, portanto, que o inciso I do referido dispositivo legal é claro ao vincular o conceito de remuneração ao **efetivo exercício** de cargo, emprego ou função pública, de tal modo que não há na norma qualquer menção a proventos de aposentadoria. Isso porque tais pagamentos não contribuem, diretamente, para a manutenção ou para o desenvolvimento do ensino, mas refletem, tão somente, contraprestação previdenciária do Estado devida àqueles que, um dia, já estiveram em sala de aula.

A CFAMGE reforçou, também, que há normativo desta Corte de Contas dispendo sobre a questão, qual seja, a IN nº 13/08, com as modificações introduzidas pela IN nº 09/11, que, no § 1º de seu art. 6º, fixou a impossibilidade de serem considerados, na composição do índice de aplicação no ensino, os gastos com inativos e pensionistas da área da educação. Nesse sentido, anotou que referido normativo previu, inclusive, quando de sua edição, de forma transitória, a concessão de prazo para a adequação a esse dispositivo.

Informou que, visando a essa adequação, o governador do Estado, à época, apresentou proposta de formalização de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), no qual foi pactuada a adequação gradual da aplicação dos recursos na área da educação.

No que se refere à manifestação de que o Orçamento Fiscal do Estado, para o exercício de 2020, devidamente aprovado pelo Poder Legislativo, teria fixado despesa com MDE incluindo recursos ordinários (Fonte 10) para custear benefícios previdenciários de servidores inativos da área da educação, registrou a CFAMGE que a LOA não é o instrumento adequado para redefinir essa matéria. Essa previsão iria, inclusive, de encontro ao princípio da exclusividade, previsto no art. 165, § 8º, da CF/88, segundo o qual o alcance da lei orçamentária está limitado à previsão de receitas e à fixação de despesas.

Anotou, ainda, que quanto às despesas com MDE de 2020 do Estado de Minas Gerais, o Plenário deste Tribunal de Contas, em 29/07/20, à unanimidade, concedeu medida cautelar, no âmbito do processo de Acompanhamento nº 1.088.916, para determinar ao Executivo que se abstinhasse de computar gastos com inativos no percentual mínimo de MDE. Nessa decisão, reafirmou-se o que a LDB já prevê há mais de 20 (vinte) anos, ainda que não haja muitas dúvidas quanto a isso, uma vez que o próprio conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino é autoexplicativo e afasta do seu âmbito as despesas com inativos.

No que concerne à exclusão dos RPNP, a CFAMGE registrou que o fato de não haver na legislação federal dispositivo que discipline o estágio da despesa que será considerado para fins da apuração do índice constitucional não quer dizer que inexistam outras regras a esse respeito.

No plano infralegal, a 9ª edição do MDF da STN apresenta as seguintes orientações quanto aos restos a pagar, inscritos no exercício, sem disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino:

Registra, como valores a serem deduzidos, somente no RREO do último bimestre do exercício, a parcela dos Restos a Pagar, inscritos no encerramento do exercício de referência, que exceder o valor, em 31 de dezembro, da disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados à Educação. Ressalta-se que a inscrição em Restos a Pagar no exercício limita-se, obrigatoriamente, à suficiência de caixa, que representa a diferença positiva entre Disponibilidade Financeira e as Obrigações Financeiras a fim de garantir o equilíbrio fiscal no ente.

[...]

**No caso de não haver disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados à Educação, no encerramento do exercício, deverá ser registrado o valor total dos Restos a Pagar, pois os mesmos não poderão ser considerados como aplicados em MDE (grifos da Unidade Técnica).**

A Unidade Técnica ressaltou que o MDF tratou dos restos a pagar em sentido amplo, não restringindo o seu conceito – se processados ou não – ao discorrer sobre quais despesas seriam deduzidas.

Este Tribunal, da mesma forma, fixou, há tempos, o entendimento de que os RPNP sem disponibilidade financeira não poderão ser computados para fins dos mínimos constitucionais, por meio da IN nº 13/08, com alterações da IN nº 05/12, nos seguintes termos:

Art. 5º [...]

§ 4º – Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados na **manutenção e desenvolvimento do ensino**, serão consideradas:

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

**II - as despesas empenhadas, liquidadas ou não, inscritas em restos a pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício** (grifos da Unidade Técnica).

Assim, esclareceu a CFAMGE que, da leitura da referida instrução, aplicável a todos os jurisdicionados do Tribunal (Estado e Municípios), conclui-se que, tanto os restos a pagar processados quanto os não processados (na dicção da IN, “despesas empenhadas, liquidadas ou não”) somente poderão ser computados como MDE se possuírem disponibilidade de caixa específica ao final do exercício.

Ressaltou que outro raciocínio possível seria considerar os RPP, independentemente da existência de disponibilidades financeiras, pois constituem obrigações efetivamente reconhecidas pelo Estado em seu passivo, as quais não podem sequer ser canceladas, mas em relação aos RPNP, o mesmo raciocínio não se aplicaria, sendo indispensável a existência de recursos disponíveis, uma vez que, no caso da despesa empenhada e não liquidada, “a Administração ainda não tem certeza se o bem entregue ou o serviço prestado estão em conformidade com o que fora solicitado ao particular”.

Salientou, também, a Unidade Técnica, com base no disposto nos arts. 1º, § 1º, e 42, ambos da LRF, que houve imprudência do governo ao considerar os RPNP, no valor de R\$261,359 milhões, no cômputo das despesas, visando ao cumprimento do mínimo constitucional de 25% com MDE, mesmo tendo reconhecido que não dispunha de recursos financeiros capazes de acobertar tais despesas no exercício seguinte.

Por fim, quanto à alegação da SEF de que o Governo de Minas vem empreendendo esforços no sentido de honrar seus compromissos, apesar da grave crise fiscal pela qual passa o Estado, citando como exemplo que, de janeiro a junho de 2020 fora pago mais de R\$1 bilhão de restos a pagar vinculados ao índice de MDE, informou a CFAMGE que, em consulta ao Sistema *Business Object* – BO, em 26/07/20, apurou que os valores pagos relativos a esses restos a pagar perfizeram R\$201,841 milhões<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Registrou que, nesse montante, não foram considerados, pela equipe técnica, os pagamentos da folha de pagamento da educação, visto que, nesse Sistema, não existe a possibilidade de evidenciar os restos a pagar da Folha de Pagamento, por função, inviabilizando, desse modo, a transparência e o controle, instrumento auxiliar para o acompanhamento da gestão pública.

Diante de todo o exposto, a Unidade Técnica concluiu que o Estado de Minas Gerais aplicou em MDE, no exercício de 2019, o percentual de 19,80% da receita base de cálculo.

### **Apuração do percentual de gastos com ASPS**

O art. 198, § 2º, inciso II, da CF/88 estabelece que os Estados e o Distrito Federal “aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre [...] o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios”. O § 3º do mesmo dispositivo define que esse percentual será previsto em lei complementar, a ser reavaliada a cada 5 (cinco) anos.

Nesse contexto, o art. 6º da LC nº 141/12 prescreve que “os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos [...]”. Referida lei complementar regulamentou, em seus arts. 3º e 4º, a forma de cálculo do percentual de aplicação, prescrevendo o seguinte:

Art. 3º Observadas as disposições do art. 200 da Constituição Federal, do art. 6º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e do art. 2º desta Lei Complementar, para efeito da apuração da aplicação dos recursos mínimos aqui estabelecidos, serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde as referentes a:

- I - vigilância em saúde, incluindo a epidemiológica e a sanitária;
- II - atenção integral e universal à saúde em todos os níveis de complexidade, incluindo assistência terapêutica e recuperação de deficiências nutricionais;
- III - capacitação do pessoal de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS);
- IV - desenvolvimento científico e tecnológico e controle de qualidade promovidos por instituições do SUS;
- V - produção, aquisição e distribuição de insumos específicos dos serviços de saúde do SUS, tais como: imunobiológicos, sangue e hemoderivados, medicamentos e equipamentos médico-odontológicos;
- VI - saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que seja aprovado pelo Conselho de Saúde do ente da Federação financiador da ação e esteja de acordo com as diretrizes das demais determinações previstas nesta Lei Complementar;
- VII - saneamento básico dos distritos sanitários especiais indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos;
- VIII - manejo ambiental vinculado diretamente ao controle de vetores de doenças;
- IX - investimento na rede física do SUS, incluindo a execução de obras de recuperação, reforma, ampliação e construção de estabelecimentos públicos de saúde;
- X - remuneração do pessoal ativo da área de saúde em atividade nas ações de que trata este artigo, incluindo os encargos sociais;
- XI - ações de apoio administrativo realizadas pelas instituições públicas do SUS e imprescindíveis à execução das ações e serviços públicos de saúde; e
- XII - gestão do sistema público de saúde e operação de unidades prestadoras de serviços públicos de saúde.

Art. 4º Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei Complementar, aquelas decorrentes de:

- I - pagamento de aposentadorias e pensões, inclusive dos servidores da saúde;
- II - pessoal ativo da área de saúde quando em atividade alheia à referida área;
- III - assistência à saúde que não atenda ao princípio de acesso universal;
- IV - merenda escolar e outros programas de alimentação, ainda que executados em unidades do SUS, ressalvando-se o disposto no inciso II do art. 3º;
- V - saneamento básico, inclusive quanto às ações financiadas e mantidas com recursos provenientes de taxas, tarifas ou preços públicos instituídos para essa finalidade;
- VI - limpeza urbana e remoção de resíduos;
- VII - preservação e correção do meio ambiente, realizadas pelos órgãos de meio ambiente dos entes da Federação ou por entidades não governamentais;
- VIII - ações de assistência social;
- IX - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede de saúde; e
- X - ações e serviços públicos de saúde custeados com recursos distintos dos especificados na base de cálculo definida nesta Lei Complementar ou vinculados a fundos específicos distintos daqueles da saúde.

No âmbito desta Corte de Contas, a matéria dos gastos com ASPS foi regulamentada pela IN nº 19/08, alterada pela IN nº 05/12, que contém normas a serem observadas pelo Estado e pelos Municípios para assegurar a aplicação dos recursos mínimos destinados ao financiamento da saúde.

O Estado informou, por meio da Lei nº 23.290/19 (LOA), que iria realizar despesas da ordem de R\$5,196 bilhões, em face de uma receita vinculável de R\$ 51,248 bilhões<sup>51</sup>, o que equivale a 12,09%, de modo que, em tese, restaria cumprido o mínimo legal em atendimento ao previsto no art. 198 da CF/88.

Segundo a CFAMGE, ao publicar o Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPS, em atendimento ao disposto no art. 165, § 3º, da CF/88, o Estado computou também as parcelas vinculadas ao Fundo de Combate à Pobreza, na apuração da receita vinculável relativa ao período em análise. Assim, a receita arrecadada no exercício financeiro de 2019 foi de R\$52,694 bilhões. Em que pese o não recebimento de qualquer valor referente às compensações financeiras provenientes de impostos e transferências constitucionais decorrentes de desoneração do ICMS (LC nº 87/96), referida receita apresentou crescimento nominal de 5,18%, comparativamente àquela arrecadada em 2018, que foi de R\$ 50,097 bilhões.

Após, então, publicar o Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPS, do período de janeiro-dezembro de 2019, o Estado apresentou execução de despesas em saúde no total de R\$6,718 bilhões, dos quais R\$4,704 bilhões foram liquidados no exercício e o restante, R\$2,013 bilhões, inscritos em RPNP. O Poder Executivo, considerando as despesas empenhadas, apurou, diante de uma receita de R\$52,694 bilhões, um índice de aplicação equivalente a 12,75%.

A CFAMGE, considerando o disposto nos arts. 3º, 4º e 6º da LC nº 141/12 c/c o art. 198 da CF/88, decotou, das despesas informadas pelo Poder Executivo, por não se enquadrarem nos

---

<sup>51</sup> Arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea “a” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

critérios admitidos na aplicação em ASPS, o valor de R\$1.282.948,27 (um milhão duzentos e oitenta e dois mil novecentos e quarenta e oito reais e vinte e sete centavos) com base no Termo de Descentralização de Crédito Orçamentário – TDCO<sup>52</sup> n° 11/18, uma vez que teve fontes de recursos (84 e 37) não vinculadas legalmente ao financiamento de ASPS, além de não ter sido mencionado no Plano Estadual de Saúde e, ainda, por ter como finalidade políticas públicas que não permitem identificar o seu emprego exclusivo em ASPS. Decotou, ainda, o montante de R\$2,013 bilhões, a título de RPNP, sem disponibilidade de caixa ao final do exercício.

O Poder Executivo, em razões de defesa, esclareceu que:

No exercício de 2019, o governo de Minas Gerais destinou para Aplicações de Recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde no Estado – ASPS o montante de R\$ 6.717.688.869,59, o que representou 12,75% da Receita Líquida de Impostos e Transferências, considerando a despesa empenhada, superior ao percentual destinado na Lei Orçamentária Anual para 2019 que era de 12,09%.

Em 31/12/2019 tal montante aplicado era composto de recursos executados nos diversos estágios da realização da despesa, quais sejam, empenhados, liquidados ou pagos, que, independentemente da situação, estavam comprometidos com o financiamento de ações e serviços públicos de saúde no Estado. Desta forma no índice final de 12,75% o Estado considerou o saldo de restos a pagar não processado inscrito no exercício financeiro, como vem procedendo nos últimos anos.

Quanto à indisponibilidade de caixa para suportar a inscrição das despesas vinculadas às ações e Serviços Públicos vinculados à Saúde em Restos a Pagar, os quais foram incluídos no cálculo do índice constitucional de recursos ligados à Saúde, inferimos que o empenhamento das despesas não invalida a sua participação no total aplicado. Pelo contrário, ao empenhar recursos orçamentários o Estado assume o compromisso junto a fornecedores de honrar com o devido pagamento por bens adquiridos e serviços prestados, conforme entendimentos apresentados a seguir.

A Lei 4.320/64, art. 58, define empenho da despesa como o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Segundo Silva (2012) “o empenho é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado uma obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição que será cumprido com a entrega do material, a medição da obra ou a prestação dos serviços”.

“O empenho é prévio, ou seja, precede à realização da despesa e tem de respeitar o limite do crédito orçamentário. Ao emitir o Empenho, o Estado de Minas Gerais atendeu a programação orçamentária e assumiu o compromisso junto ao credor na aquisição de materiais ou serviços ligados aos serviços de saúde”. (Silva, 2012)

Assim, a manutenção dos recursos empenhados em Restos a Pagar para aplicação em ações de saúde no exercício de 2019 retrata a subsistência e fidedignidade dos compromissos assumidos.

Diante disso, entendemos ser pertinente a inclusão dos Restos a Pagar Processados e não Processados inscritos em 31/12/2019, na base de cálculo dos recursos aplicados em ações e serviços públicos de saúde no Estado, ratificando, assim, o índice de 12,75% apresentado pelo Governo de Minas Gerais em sua Prestação de Contas relativa ao exercício de 2019.

Deve-se ressaltar que, o Poder Executivo vem envidando esforços no sentido de pagar tanto as obrigações do exercício em questão bem como aquelas inscritas em restos a pagar. Como

---

<sup>52</sup> O TDCO, segundo o Decreto Estadual 46.304/13, é o instrumento celebrado entre os órgãos e entidades integrantes do Orçamento Fiscal – OF, para fins de estabelecimento da relação de descentralização de crédito.

exemplo citamos que até 30 de junho de 2020, foram pagos, no geral, recursos da ordem de R\$ 8,6 bilhões de restos a pagar incluindo folha de salários em todo o estado, apesar do cenário de grave crise econômica e financeira vivenciado pelo Estado de Minas Gerais que tem refletido em constantes déficits orçamentários nos últimos exercícios financeiros, conforme dispostos nas Leis Orçamentárias Anuais e nos Balanços Gerais. Somado aos sucessivos déficits nos últimos anos, recentemente a situação fiscal do Estado vem sendo agravada pela pandemia do coronavírus que requer atenção especial do Governo.

É importante ressaltar que o Decreto Estadual nº 47.891 de 20 de março de 2020 decretou, para fins de aplicação do artigo 65 da Lei Complementar nº 101/2000, estado de calamidade pública no âmbito de todo o território do Estado, com efeitos até o dia 31/12/2020, em razão dos impactos socioeconômicos e financeiros decorrentes da pandemia causada pelo COVID-19.

Em 31 de março, foi publicado o Decreto nº 47.904 com o Plano de Contingenciamento de gastos no âmbito do Poder executivo, que estabelece as diretrizes de redução de despesas para os órgãos e entidades do Poder Executivo.

Essas medidas e outras ações empreendidas pelo Governo Mineiro visam mitigar os efeitos financeiros vividos pelo Estado, cujas obrigações mesmo que somente empenhadas estão corretamente evidenciadas de forma transparente nas demonstrações contábeis do Governo Estadual. [...].

A CFAMGE, diante das informações apresentadas pelo Estado, em sede de defesa, entendeu, amparada no art. 24 da LC nº 141/12 e no MDF – 9ª edição da STN, que, para efeito de cálculo dos recursos mínimos aplicados em saúde, 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.

Ademais, mencionou que a LC nº 141/12 define expressamente que os RPNP só serão considerados para fins de composição do índice de aplicação até o limite das disponibilidades financeiras, *in verbis*:

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

I – as despesas liquidadas e pagas no exercício; e

II – as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde.

Nesse sentido, diante da inexistência de disponibilidade financeira vinculada à saúde, evidenciada no Anexo V – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, do RGF, as despesas empenhadas e inscritas em RPNP não poderiam ser computadas no cálculo do percentual mínimo aplicado em ASPS.

Concluiu, assim, a CFAMGE que o Estado de Minas Gerais aplicou, no exercício de 2019, o percentual de 8,93% da receita de impostos especificada na CF/88.

### **Análise dos gastos com MDE e ASPS**

O relator, após minuciosa análise, acompanhando o entendimento da Unidade Técnica e do MPC concluiu que “[...] o Estado aplicou 19,80% da receita base de cálculo na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, evidenciando o descumprimento do disposto no art. 212 da Constituição da República”.

Da mesma forma, adotando o estudo técnico como razão de decidir e, acorde com a manifestação do MPC, entendeu que “[...] o Estado aplicou 8,93% da receita base de cálculo

**nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, evidenciando o descumprimento do disposto no art. 6º da Lei Complementar n. 141/2012”.**

No entanto, em sua conclusão, tendo em vista o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, as especificidades do caso concreto, o parecer do MPC, que opinou pela emissão de parecer prévio pela aprovação, com ressalvas, bem como por entender ser possível a subsunção dos fatos (e fundamentos) ao disposto no art. 22 da LINDB, votou pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, com ressalva, com fundamento no inciso II do art. 45 da LC Estadual nº 102/08, com as recomendações e determinações constantes em seu voto.

Por ocasião da apreciação da prestação de contas anual do Senhor Fernando Damata Pimentel, chefe do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais no exercício financeiro de 2018, sessão extraordinária do Tribunal Pleno do dia 12/02/20, apresentei algumas considerações a respeito do conteúdo do art. 22 da LINDB, *in verbis*:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

Naquela ocasião, verifiquei, como ora constato no voto do relator, ter sido conferido excessivo peso à parte inicial do dispositivo, sem considerar, sobretudo no que tange à concretização dos direitos fundamentais sociais dos cidadãos, a exemplo da educação e da saúde, a sua parte final: “[...], sem prejuízo dos direitos dos administrados”.

A meu juízo, a LINDB, ao indicar a necessária ponderação ao controle, nos termos previstos em seu texto, deve ser interpretada sem que os direitos dos administrados fiquem reféns dos circunstanciais obstáculos de dado governo ou das dificuldades reais de ordem executiva do gestor, sobretudo quando se trata de direitos fundamentais, especialmente os direitos à saúde e à educação, em virtude da reserva orçamentária de ordem constitucional que deve ser observada como política de Estado, e não de governo. Não foi por outra razão que o próprio constituinte originário determinou que um volume mínimo dos valores efetivamente arrecadados fosse aplicado na garantia desses direitos sociais fundamentais.

Dessa forma, no meu modo de ver, a melhor interpretação para esse dispositivo é a de que os obstáculos e as dificuldades do gestor não podem ser suscitados como justificativa para a não concretização dos direitos fundamentais à educação e à saúde, uma vez que a própria Constituição lhes conferiu tratamento diferenciado e especial. Em outras palavras, o governo deve ajustar suas políticas temporárias sem prejuízo dessas políticas constitucionais ou de Estado, devendo sempre que houver necessidade de contingenciamento, em virtude dos obstáculos e das dificuldades reais do gestor, privilegiar essas em detrimento daquelas como “exigências das políticas públicas”.

Em minha interpretação, constituem o espírito dos dispositivos inseridos na LINDB: contribuir para o aprimoramento da gestão pública e reduzir os efeitos gerados por ineficiências gerenciais, **mas jamais criar um salvo conduto para os gestores públicos, a fim de que descumpram as normas de garantia dos direitos fundamentais, a ponto de apenas, por mencionar obstáculos ou dificuldades contingentes, poderem livrar-se do cumprimento de um mandamento constitucional.**

Ademais, ainda que a LINDB tenha indicado que, na avaliação da regularidade ou validade da conduta, considerem-se as dificuldades e os obstáculos enfrentados pelo gestor, vale mais uma vez registrar que, quanto à educação e saúde, a base de cálculo, para fins de ajustamento do mínimo, é a receita efetivamente arrecadada, e não a prevista no orçamento. De tal sorte que,



conquanto imerso em crise financeira, o cumprimento dos índices mínimos previstos na CF/88 já é automaticamente ajustado à realidade fiscal.

Em outras palavras, diante de uma crise econômica conjuntural, que exige corte de gastos, compreendo não ser cabível interpretação segundo a qual competiria ao gestor público contingenciar despesas justamente nos direitos fundamentais à educação e à saúde, sob pena de ofensa direta à Constituição, aos direitos fundamentais e, inclusive, à parte final do art. 22 da LINDB, além dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

É importante destacar que a interpretação que vem sendo dada nas contas de governo estaduais não tem sido aplicada quando da apreciação das contas dos prefeitos municipais, consoante também destaquei no voto-vista apresentado na oportunidade da emissão do parecer prévio relativo ao exercício de 2018:

[...] os órgãos fracionários desta Corte vêm deliberando pela rejeição das contas dos chefes do Poder Executivo na esfera municipal, quando não demonstrada a aplicação dos percentuais mínimos nas áreas de saúde e educação. Nessas hipóteses, a análise invariavelmente direciona-se para o cumprimento dos índices calculados dentro do orçamento anual, desconsiderando eventuais peculiaridades vivenciadas no âmbito local, haja vista a ausência de condicionamentos na norma constitucional que fixa os percentuais obrigatórios. Em outras palavras, havendo ou não crise no âmbito do município tem-se cobrado acertadamente que seus gestores apliquem o percentual mínimo sobre a receita efetivamente arrecadada.

É fato que o Tribunal vem, reiteradamente, conferindo tratamento diferenciado às contas do Estado (aprovação com ressalvas), porquanto em relação aos municípios, ainda que em semelhantes situações de crise fiscal e econômica, não têm sido considerados os mesmos obstáculos e dificuldades reais impostos aos prefeitos municipais para desconsiderar as inaplicações mínimas em saúde e educação, concluindo-se nesses casos invariavelmente pela rejeição das contas.

Feitas essas considerações, é preciso pontuar ainda que, na apuração dos gastos mínimos com MDE, depois de o Estado ter firmado Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) com o Tribunal, autuado sob o nº 862.943 e aprovado pelo Pleno, em 25/04/12, no âmbito do qual foi pactuada a adequação gradual da aplicação dos recursos na área da educação (a saber: 2012 – 22,82%; 2013 – 23,91%; e 2014, 25%), em verdade, não se atingiu o seu efetivo propósito: fazer com que a aplicação de recursos nesse segmento avançasse em benefício da sociedade mineira.

O que se constata, na verdade, é que, considerando os percentuais de aplicação em MDE apurados pela CFAMGE desde 2015, o Estado de Minas Gerais deixou de investir na educação o montante total de R\$9.043.236.090,83 (nove bilhões quarenta e três milhões duzentos e trinta e seis mil noventa reais e oitenta e três centavos), consoante detalhamento constante na seguinte tabela:

	2015	2016	2017	2018	2019
Receita Líquida de impostos e transferências legais	39.098.329.558,05	43.307.602.209,09	47.208.211.179,15	50.100.336.152,84	52.694.470.347,20
Valor a ser aplicado (25% da receita base de cálculo)	9.774.582.389,51	10.826.900.552,27	11.802.052.794,79	12.525.084.038,21	13.173.617.586,80

Valor efetivamente aplicado	8.902.046.172,37	9.859.116.339,12	10.608.245.984,48	9.256.380.423,95	10.433.212.350,83
Percentual efetivamente aplicado	22,77%	22,77%	22,47%	18,48%	19,80%
<b>Valor que deixou de ser aplicado no exercício</b>	<b>872.536.217,14</b>	<b>967.784.213,15</b>	<b>1.193.806.810,31</b>	<b>3.268.703.614,26</b>	<b>2.740.405.235,97</b>

Além disso, após 7 (sete) anos da inclusão do § 1º ao art. 6º da IN nº 13/08, o qual, conforme já explicitado, definiu que não serão considerados, na composição do índice de aplicação no ensino, os gastos com inativos e pensionistas da área da educação, **voltou o Poder Executivo a computar as referidas despesas nos gastos com MDE**, restabelecendo, deliberadamente, uma prática já há muito abolida por opção política governamental, conforme Ata de Reunião nº 03, Câmara de Coordenação da Ação Governamental.

Como bem resgatou a equipe técnica, em 23/01/19, o Plenário desta Corte de Contas revisitou a questão do cômputo dos inativos no percentual de MDE e, no âmbito do Assunto Administrativo nº 1.040.482, seguindo as regras da LDB e da própria IN nº 13/08, reafirmou, à unanimidade, a posição de que:

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.

Expurgando tais valores das despesas com MDE, tal como fez acertadamente a CFAMGE, constata-se, não obstante todo o conjunto de garantias a proteger o direito social à educação, que na realidade **o percentual aplicado pelo Estado de Minas Gerais em MDE, no exercício de 2019, foi de 19,80% da receita líquida de impostos** (Base de Cálculo<sup>53</sup>), exatos R\$10.433.212.350,83 (dez bilhões quatrocentos e trinta e três milhões duzentos e doze mil trezentos e cinquenta reais e oitenta e três centavos), muito aquém, portanto, do mínimo constitucional (25%), previsto no art. 212 da CF/88.

Desconsiderando os RPNP da educação sem disponibilidade financeira, como sempre deveria ter ocorrido, o índice de 2019 ficou abaixo, inclusive, dos apurados nos exercícios anteriores, 2015, 2016, 2017 e 2018, em que o Estado de Minas Gerais, também descumpriu o mandamento constitucional.

<sup>53</sup> R\$52.694.470.347,20 (cinquenta e dois bilhões seiscentos e noventa e quatro milhões quatrocentos e setenta mil trezentos e quarenta e sete reais e vinte centavos).

No que se refere às despesas com ASPS, também acorde com a Unidade Técnica, entendo que deve ser expurgado o valor de R\$1.282.948,27 (um milhão duzentos e oitenta e dois mil novecentos e quarenta e oito reais e vinte e sete centavos), já que, conforme afirmado pela equipe técnica, diz respeito a fontes de recursos não vinculadas legalmente ao financiamento da saúde, não tendo sido mencionado no Plano Estadual de Saúde e, além disso, por apresentar como finalidade políticas públicas que não permitem identificar o seu emprego exclusivo em ASPS.

Da mesma forma, deve ser decotado o valor de R\$2,013 bilhões, referente a RPNP, sem disponibilidade de caixa ao final do exercício, por contrariar as previsões do art. 24 da LC nº 141/12 e do MDF – 9ª edição da STN, segundo as quais, para efeito de cálculo dos recursos mínimos aplicados em saúde, serão consideradas as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em restos a pagar somente até o limite das disponibilidades financeiras.

Assim, após serem decotadas tais despesas, constata-se que **o Estado aplicou em ASPS, no exercício de 2019, o percentual de 8,93% da receita base de cálculo**, ficando significativamente abaixo do mínimo constitucional (12%).

Assim como para o ensino, o levantamento dos valores aplicados nos últimos 5 (cinco) anos permite verificar uma significativa defasagem nos investimentos na saúde, da ordem de R\$8.225.662.495,76 (oito bilhões duzentos e vinte e cinco milhões seiscentos e sessenta e dois mil quatrocentos e noventa e cinco reais e setenta e seis centavos):

	2015	2016	2017	2018	2019
Receita Líquida de impostos e transferências legais	39.098.329.481	43.307.597.994	47.208.210.298	50.096.504.115	52.694.469.460
Valor a ser aplicado (12% da receita base de cálculo)	4.691.799.537,72	5.196.911.759,28	5.664.985.235,76	6.011.580.493,80	6.323.336.335,20
Valor efetivamente aplicado	3.580.391.671	3.769.982.435	3.641.519.028	3.967.909.900	4.703.147.832
Percentual efetivamente aplicado	9,16%	8,71%	7,71%	7,92%	8,93%
<b>Valor que deixou de ser aplicado no exercício</b>	<b>1.111.407.866,72</b>	<b>1.426.929.324,28</b>	<b>2.023.466.207,76</b>	<b>2.043.670.593,80</b>	<b>1.620.188.503,20</b>

O descumprimento reiterado dos comandos constitucionais atinentes à aplicação de recursos em MDE e ASPS, sem que este Tribunal tenha emitido pareceres prévios pela rejeição das contas, tem acarretado inúmeros prejuízos à população mineira, que em um período de 5 (cinco) anos poderia ter desfrutado da prestação de serviços seguramente mais qualificados, caso tivessem sido investidos os mais de R\$17 bilhões devidos nessas finalidades.

Nesse contexto, ao contrário das despesas com pessoal, em que se verificou certo avanço na redução da extrapolação dos gastos, com a adoção de medidas relevantes para resolução da questão, nota-se que no ensino e na saúde o resultado das medidas que foram adotadas em 2019 pouco contribuíram para o avanço dessas políticas no Estado de Minas Gerais, especialmente na área da educação, em que houve verdadeiro retrocesso, a gerar consequências desastrosas para as gerações futuras, ainda mais com o aprofundamento, decorrente da pandemia, das desigualdades no aprendizado.

À vista das considerações acima apresentadas, concluo que houve o descumprimento dos percentuais de gastos mínimos com ensino e saúde, estabelecidos pelo art. 212 e pelo art. 198, ambos da CF/88, este último c/c o art. 6º da LC nº 141/12.

### **Determinações e recomendações**

O relator, em seu substancial voto, propôs a expedição de diversas determinações e recomendações ao atual governador.

Dentre as determinações apresentadas, acompanho integralmente o relator quanto ao teor daquelas descritas nos itens 1, 3 e 4 e destaco as determinações contidas nos itens 2 e 5, *in verbis*:

#### **Das determinações ao Governo:**

2. Criar Identificadores de Procedência e Uso – IPU's exclusivos para emendas impositivas, segregando-os em emendas individuais, de blocos e de bancadas;

[...]

5. Encaminhar, no prazo de 120 dias a partir da publicação dessa decisão, **Plano de Ação** para aplicação em ASP's e em MDE as disponibilidades financeiras oriundas dos cancelamentos de Restos a Pagar ocorridos nos exercícios de 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019, conforme disposto nos §§1º e 2º do art. 24 da LC n. 141/2012 e nos §§ 5º e 6º do art. 5º da Instrução Normativa n. 13/2008 (e respectivas alterações).

No que se refere à Determinação nº 2, que diz respeito às emendas parlamentares impositivas, considero que a determinação do relator é extremamente relevante. Isso porque, conforme apurado pela CFAMGE, a atual sistemática adotada no âmbito do Estado de Minas Gerais não garante a execução equitativa a que o art. 166, §§ 11 e 19, da CF/88 faz alusão, “uma vez que os valores da despesa executada por deputado estadual oscilaram entre zero e R\$ 5,112 milhões” e que “mais de 50% das despesas de emendas impositivas [...] foram realizadas em apenas quatro Regiões Intermediárias – Belo Horizonte, Juiz de Fora, Teófilo Otoni e Varginha”, dentre outras apurações inclusive quanto à realização de despesas *per capita*.

Essa situação acarreta a absoluta falta de transparência na destinação dos recursos, a quebra da impessoalidade e a inobservância das regras de equidade, o que enseja, a meu ver, a necessidade de complementar a determinação do relator, com a fixação de prazo de 90 (noventa) dias para que o Estado crie os Identificadores de Procedência e Uso (IPUs) exclusivos para as emendas impositivas.

Já em relação à Determinação nº 5, embora a questão atinente ao histórico de restos a pagar da saúde e do ensino seja, de fato, relevante, considero que o Tribunal deve, nesse momento, priorizar a busca por uma solução prospectiva, capaz de resolver o problema da aplicação de recursos em ASP's e MDE em um futuro próximo. A imposição da obrigação de apresentar meios para regularizar restos a pagar inscritos desde 2011, ao atual gestor, que assumiu o governo do Estado no exercício em análise, gera ônus excessivo para ele, que, além de cumprir as obrigações impostas pela Constituição em seu mandato, terá de corrigir problemas acarretados por escolhas, se reprováveis, de responsabilidade dos governos anteriores.

Ademais, esse tema será objeto de maior aprofundamento quando da análise das contas do governador referentes ao exercício de 2020, da qual sou relator, oportunidade em que se abordará, inclusive, a possibilidade de cancelamento de restos a pagar após o decurso do prazo de 5 (cinco) anos, em razão da ocorrência de eventual prescrição.

Entendo, portanto, que a determinação atinente à apresentação de plano de ação para aplicação, em ASPS e MDE, das disponibilidades financeiras oriundas dos cancelamentos de restos a pagar realizados desde 2011, tornou-se impertinente, diante da troca de gestão, e, na verdade, pode constituir óbice ao atingimento do índice constitucional nos próximos exercícios, **razão pela qual deixo de acompanhar o voto do relator quanto à essa determinação.**

No que diz respeito às recomendações propostas pelo relator, destaco como mais relevantes as seguintes:

**Das recomendações ao Governo:**

4. Abster-se de incluir restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira no cálculo das despesas de ASPS e MDE;

[...]

12. Realizar a aplicação efetiva dos recursos financeiros repassados para a Fapemig em despesas com pesquisa;

[...]

16. Conferir transparência, nas próximas publicações do Anexo 8 do RREO, quanto ao montante e à utilização dos recursos do Fundeb repassados para o exercício subsequente, nos termos do art. 21, § 2º, da Lei 11.494/07 e do Manual dos Demonstrativos Fiscais – MDF, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN;

[...]

19. Observar as recomendações estatuídas no relatório elaborado pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais referente à CPI da Barragem de Brumadinho constantes no item 2.6 desse voto;

20. Observar o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) na rede estadual de Minas Gerais, em consonância com os preceitos normativos da Lei Nacional 11.738/2008, da Lei Estadual 21.710/15 e do artigo 201-A e respectivos parágrafos da Constituição Estadual;

21. Elaborar e enviar o projeto de lei referente à criação do Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, em cumprimento ao art. 253, § 1º, da Constituição Mineira;

[...]

28. Criar mecanismos que permitam o registro na Conta Única, por fontes de ingressos e aplicações, já que, mesmo tendo sido criada conta bancária específica, os recursos da Cfem são transferidos para a Conta Única tão logo são recebidos, perdendo sua rastreabilidade e facilitando sua utilização para outras finalidades;

29. Atentar para a discrepância verificada entre a programação e a execução orçamentárias;

[...]

37. Atentar para o crescimento substancial dos restos a pagar, principalmente em decorrência da ausência de pagamento da dívida consolidada e das suspensões liminares de execução de contragarantias determinadas pelo STF. Nesse último caso, recomenda-se, ainda, a inclusão dessa contingência (e de eventual estratégia de enfrentamento) no Anexo de Riscos Fiscais da LDO;

[...]

42. Envidar esforços financeiros e firmar parcerias com o TJMG, a Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC) dentre outros para implementação de APACs em cada comarca do Estado de Minas Gerais.

Tendo em vista que as determinações e recomendações apresentadas constituem medidas de aperfeiçoamento da gestão e oportunidade de correção de rumos, não configurando ônus excessivo à atual Administração, acompanho o voto do relator nesse aspecto, propondo apenas o aprimoramento no texto da Recomendação nº 12, atinente à aplicação dos recursos financeiros repassados para a Fapemig em despesas com pesquisa.

É que, para que a entidade possa realmente aplicar o percentual de 1% da Receita Corrente Ordinária, previsto no art. 212 da Constituição Estadual, em amparo e fomento à pesquisa, é necessário que o Poder Executivo promova o efetivo repasse financeiro dos recursos para a Fapemig, o que não vem ocorrendo, conforme informação prestada pela própria entidade à CFAMGE<sup>54</sup>.

Ademais, não competiria ao governo “realizar a aplicação dos recursos financeiros repassados”, mas à própria entidade de amparo e fomento, de modo que, na minha visão, o teor da recomendação direcionada ao governo do Estado deve compreender o seguinte sentido: **12. Realizar o efetivo repasse financeiro dos recursos previstos no art. 212 da Constituição do Estado para a Fapemig, a fim de que ela possa efetivamente aplicá-los na finalidade prevista.**

Por fim, proponho sejam acrescidas as seguintes recomendações apresentadas na fundamentação deste voto:

- a) que, na publicação de seus Relatórios de Gestão Fiscal, sejam observadas, por todos os órgãos e Poderes, as orientações constantes na IN nº 01/18, na LRF, com as alterações introduzidas pela LC nº 178/21, bem como no Manual de Demonstrativos Fiscais, o qual detalha as despesas que poderão ser deduzidas da Despesa Bruta com Pessoal;
- b) que, nos termos da recomendação feita pelo conselheiro José Alves Viana, quando da emissão de parecer prévio relativo às contas do exercício de 2018, o Executivo Estadual, tendo em vista que não há a suficiente contrapartida dos servidores da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais (PMMG) e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais (CBMMG) para o custeio dos proventos de inatividade (benefício de ‘aposentadoria’), elabore com urgência projeto de lei para reformulação do regime próprio de previdência e assistência social dos militares do Estado, encaminhando-o ao Poder Legislativo para apreciação, eis que constitui medida fundamental para a garantia de sustentabilidade dos regimes de previdência;
- c) que o Poder Executivo atente-se, quando vier a realizar aportes para cobertura de déficit atuarial), para que seja observado, nos termos da Portaria MPS nº 746/11 do Ministério da Previdência Social, que os recursos utilizados para cobrir déficits atuariais do RPPS só poderão ser descontados das despesas com pessoal se observadas as seguintes condicionantes: (a) caracterize-se como despesa orçamentária com aportes destinados, exclusivamente, à cobertura do déficit atuarial do RPPS conforme plano de amortização

---

<sup>54</sup> No relatório inicial elaborado pela CFAMGE, nos autos do Processo nº 1.101.512, relativo ao Balanço Geral do Estado do exercício de 2020, aquela coordenadoria relata que, instada a se manifestar sobre o repasse de recursos pelo Poder Executivo a Fapemig informou que: “A partir de 2016 e em função da calamidade financeira, a descentralização financeira mensal passou a corresponder a valores muito inferiores ao duodécimo do orçamento da FAPEMIG (1% da receita orçamentária corrente ordinária do Estado), resultando na inscrição de inúmeras despesas em restos a pagar processados, o que significa que foram despesas empenhadas, liquidadas, mas não pagas no mesmo exercício, por exclusiva ausência de descentralização financeira pela SEF”.

estabelecido em lei específica do respectivo ente federativo; (b) sejam os recursos decorrentes do aporte 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 10/12/08; (c) haja controle em separado dos demais recursos de forma a evidenciar a vinculação para qual foram instituídos; e (d) permaneçam os recursos devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes, no mínimo, por 5 (cinco) anos.

### III – CONCLUSÃO

Diante dos fatos e fundamentos acima expostos, tendo em vista o descumprimento dos percentuais de gastos mínimos com ensino e saúde, estabelecidos pelos arts. 212 e 198, ambos da Constituição Federal de 1988, este último c/c o art. 6º da Lei Complementar nº 141/12, voto, com fundamento no art. 45, inciso III, da Lei Orgânica deste Tribunal, **pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, referentes ao exercício financeiro de 2019, de responsabilidade do Senhor Romeu Zema Neto, governador do Estado de Minas Gerais, com as recomendações apresentadas pelo relator e aquelas constantes em minha fundamentação.**

Determino a intimação, pelo DOC e por via postal, do Senhor Romeu Zema Neto, governador do Estado de Minas Gerais, sobre o teor desta decisão.

Encaminhe-se cópia deste parecer prévio aos titulares do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, do Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais e da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais.

Promovidas as medidas legais cabíveis, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Pela ordem, senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Com a palavra, pela ordem, o Relator, Conselheiro Durval Ângelo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Quanto às determinações, li atentamente, eu acolheria, na determinação n. 2, o prazo de 90 (noventa) dias para os identificadores.

Na determinação n. 5, o revisor propõe 5 (cinco) anos. Que colocássemos de 2015 até 2019, para reposição dos gastos com educação. Nós estamos tendo um déficit desde 2002, mais precisamente nós colocamos, na determinação, 2011, mas eu acho razoável e está dentro do espírito daquilo que é factível. Então, eu concordo também.

E quanto às recomendações trazidas pelo revisor, eu já assumo, de imediato, para incluir no meu voto, a letra b) – que já esteve no voto de Vossa Excelência em 2018 –, essa determinação da lei, da obrigatoriedade (já foi até votada por nós) de uma legislação previdenciária própria para os militares. Acho que nessa recomendação nós teríamos que talvez colocar o prazo: que no ano de 2021 fosse encaminhado esse projeto ao Poder Legislativo. Acho que também não adianta darmos uma determinação no ano anterior, no voto de Vossa Excelência, e termos a

determinação agora. Nós só não podemos estabelecer prazo é para o Poder Legislativo, mas que seja encaminhado este ano.

Na questão da recomendação c), eu também acolho, inclusive com as 4 (quatro) letras trazidas aqui pelo Relator, porque eu acho que é uma abordagem que estava talvez ausente nas minhas, sobre a recomendação da questão previdenciária.

E quanto à recomendação a), eu não acolho, em função de que nós temos um julgado aqui na Câmara, majoritário. Não acolho, mas não acho que também é contrário ao que nós trouxemos, porque hoje os Poderes já fazem os dois cálculos nas duas premissas.

Então, só a recomendação a) eu não acolheria da forma que está, porque justifiquei tudo no meu voto, toda a fundamentação do Colegiado e acolhendo uma decisão da Corte.

Mas o resto, as duas recomendações e as duas determinações, o acréscimo trazido pelo revisor eu acho que enriquece e fortalece aquilo que nós queremos, que é o acesso da população aos direitos, isso que é fundamental.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Colho o voto do Conselheiro Wanderley Ávila.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

#### **Relatório**

Senhor Presidente, Senhor Conselheiro Relator Durval Ângelo, demais Conselheiros e Conselheiros Substitutos, Senhora Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, Elke Moura, demais autoridades aqui presentes e caros servidores.

De início desejo registrar meus sinceros cumprimentos ao Conselheiro Relator pelo excelente trabalho na condução do acompanhamento do exercício de 2019, primeiro ano de mandato do atual governador. Esse mister do Tribunal para o aprimoramento e melhoria da gestão pública, sobretudo com o escopo de amenizar o endividamento e conseqüentemente a atual crise fiscal mineira é muito importante, sobretudo no momento que passamos atualmente. E mais, nesta oportunidade iremos nos ater de forma destacada principalmente ao aspecto do reequilíbrio fiscal e do planejamento, tendo em vista que a análise da Prestação de Contas se dá pelo conjunto de demonstrativos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária operacional e patrimonial, que permitem avaliar, sob os aspectos técnico e legal, a regularidade da macrogestão dos recursos públicos, em especial as funções de planejamento, organização, direção e controle de políticas públicas.

Após realizados os estudos da Cfamge para 2019 em seu trabalho de acompanhamento, exarado o parecer ministerial, e considerando, ainda, que os tópicos apresentados no relatório técnico já foram examinados e avaliados à exaustão pelo Conselheiro Relator, registro que acompanho integralmente as conclusões a que chegou a Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental, utilizando-se do expediente da motivação aliunde, cuja legitimidade constitucional tem sido amplamente reconhecida pelo Supremo Tribunal



Federal<sup>55</sup>, mas sem deixar de consignar de forma expressa as conclusões relativas aos Recursos Vinculados por determinação Constitucional ou Legal, as Despesas com Pessoal, bem como o endividamento a que se chegou o Estado de Minas Gerais e a falta de planejamento constatada em várias áreas durante a gestão do governador, Romeu Zema.

É o relatório.

### **Fundamentação**

O exercício de 2019 como dito alhures é início de mandato do governador, e como se sabe, na condição de revisor do último ano do mandato de seu antecessor a situação do Estado de Minas Gerais já restava dificultosa, tendo o orçamento daquele exercício sido aprovado com expressivo déficit, conforme Lei Orçamentária Anual nº 22.943/18.

Esse dado já demonstra o que esperaria o novel governador em sua gestão financeira orçamentária. A Lei Orçamentária Anual nº 23.290/2019, para o exercício de 2019 estimou receita de R\$ 100,330 bilhões e fixou a despesa em R\$ 111,773 bilhões, apresentando déficit orçamentário de R\$ 11,44 bilhões, tendo Minas Gerais novamente utilizado do orçamento realidade, em que orçamentariamente a despesa e a receita já se encontram em desequilíbrio.

Na visão do prestador das contas seria a consagração do orçamento realidade ao revés de um orçamento ficticiamente equilibrado, como preordena o texto constitucional. A medida é salutar, mas não pode vir desacompanhada de outras para assegurar que se está administrando o hoje com o olhar no futuro e preocupado com a saúde das finanças estaduais.

O exame elaborado pela CFAMGE e os apontamentos mantidos após a defesa apresentada pelo Estado, não foram capazes de elucidar, por exemplo, não inclusão dos recursos advindos dos depósitos judiciais e extrajudiciais de terceiros no cálculo da dívida consolidada, discrepâncias no resultado primário e nominal, ausência de acompanhamento para a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas – Meio Ambiente, aumento expressivo dos Restos a Pagar, endividamento, inclusão de inativos para composição do índice da educação, não fixação de percentual mínimo para o atendimento das necessidades da população - descumprimento do art. 155, § 5º, da CEMG/1989, inscrição de Restos a Pagar sem disponibilidade financeira vinculados ao ensino, baixa execução dos recursos da CFEM, crescimento do volume de recursos não arrecadados por prescrição, mas já inscritos em dívida ativa, entre tantos outros. Isso tudo nos mostra que a alegação de orçamento realidade não passou de um mecanismo que almejava mais a chancela pública frente à futura inexecução de inúmeros mandamentos constitucionais, como se verá a seguir, sobretudo do atingimento dos índices mínimos de aplicação de recursos públicos em educação e em saúde.

Ressalto que em meu voto para as contas do exercício de 2015, consignamos expressamente o não cumprimento dos índices constitucionais de saúde e educação pelo então governador em início de mandato, entendi naquela assentada que a situação exigia um olhar diferenciado por parte deste Tribunal. A crise financeira existente a época e que perdura até o momento, a aprovação de um orçamento deficitário e a receita não tendo atingido os parâmetros esperados dificultaram em muito a gestão naquele momento vestibular, agravada para o exercício em análise pela dívida gerada no não repasse aos municípios mineiros. Contudo, ciente das dificuldades que enfrentaria na gestão do Estado de Minas Gerais, após todos os dados financeiros e orçamentários desfavoráveis de seu antecessor, pouco se percebe na atual gestão

---

<sup>55</sup> AI 738.982-AgR/PR, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA – AI 813.692- -AgR/RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO – MS 28.677-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – MS 28.989-MC/PR, Rel. Min. CELSO DE MELLO – RE 172.292/SP, Rel. Min. MOREIRA ALVES, HC 54.513/DF, Rel. Min. MOREIRA ALVES – RE 37.879/MG, Rel. Min. LUIZ GALLOTTI – RE 49.074/MA, Rel. Min. LUIZ GALLOTTI v.g.)

o labor de intentar romper com o caminho que nosso Estado enveredou. Ao meu sentir, o não cumprimento das obrigações é constatado em todas as áreas do Poder Executivo mineiro quando após o recebimento de alertas desta Corte no exercício de 2019, a prolação de votos para rejeição das contas de seu antecessor, demandariam mudanças estruturais importantes no Estado e um olhar para além de seu governo, em uma análise geracional para reenquadrar Minas Gerais na trilha da boa administração e no desenvolvimento. Não houve um redirecionamento na gestão estadual, não se apercebeu a tentativa de recolocação dos vagões em seus trilhos, ou contrário, percebeu o agravamento ano após ano do endividamento e da desarticulação dos diversos atores governamentais para o reerguimento de Minas Gerais, e, mais, a questão social e colaborativa também se mostrou deteriorada.

Ao longo do exercício o endividamento do Estado cresceu de maneira vertiginosa, o fracasso na contenção da dívida pública, o descumprimento dos índices constitucionais mínimos de saúde e educação, o incremento na inscrição de Restos a Pagar, o parcelamento dos vencimentos dos servidores públicos estaduais e sem que houvesse de outra parte uma reorganização estrutural do Estado, tendo em vista que era sabida a situação calamitosa deixada pelo governo anterior.

O Decreto de Calamidade Pública de Ordem Financeira, editado sob o nº 47.101/2016, em 05/12/16, ainda é utilizado contribuindo para o descumprimento dos índices constitucionais. Como expressamente já me manifestei no Balanço Geral do Estado para o exercício de 2017 e 2018, este decreto não tem o condão por si só de promover a incidência dos art. 23, 31 e 70, bem como a dispensa do atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho previstas no art. 9º da LRF, como se fosse o caso do art. 65 da citada lei nas hipóteses de catástrofes naturais.

Como dito acima, o enfoque no resultado fiscal e o endividamento seriam objeto de destaque deste voto. Assim, faz-se necessário trazer ao conhecimento de todos os mineiros a situação pela qual passam as finanças públicas de nosso estado minerador.

A evolução do resultado orçamentário foi uma preocupação no governo anterior, e obviamente será no atual governo, tendo em vista que suas consequências são perniciosas para as políticas públicas e para a própria ação administrativa. O governo anterior foi ano a ano incrementando o resultado deficitário, atingindo o escabroso resultado histórico de R\$ 11,232 bilhões de déficit em 2018 – o maior já ocorrido.

Por salutar, apresentam-se, a seguir, as receitas, as despesas e os resultados orçamentários consolidados e contabilizados em Balanços Orçamentários, integrantes dos Relatórios Resumidos de Execuções Orçamentárias – RREOs, relativos aos exercícios financeiros de 2013 a 2019.

**TABELA 47**  
**Resultado Fiscal do Estado<sup>56</sup>**

Exercícios de 2013 a 2019			R\$
Ano	Receita	Despesa	Superávit/ Déficit
2013	70.958.446.418	71.906.529.762	(948.083.344)
2014	73.347.436.267	75.512.924.848	(2.165.488.580)
2015	76.154.853.986	85.119.036.086	(8.964.182.100)
2016	83.965.708.706	88.129.098.218	(4.163.389.512)
2017	88.623.909.095	98.391.669.163	(9.767.760.069)
2018	91.753.963.517	102.986.641.549	(11.232.678.031)
2019	99.548.340.319	108.180.584.581	(8.632.244.262)

Fonte: Armazém de Informações - Siafi.

Pode-se visualizar na tabela acima, um crescimento de 40,29% da receita, enquanto a despesa aumentou em ritmo mais acelerado, atingindo 50,44%. Embora tenha havido desaceleração significativa do déficit em 2019, frente ao de 2018, ele ainda persistiu, a vista de a receita e despesa manterem comportamento similar ao dos anos anteriores. Relativamente a esse resultado, o Relatório Contábil – Anexo às Contas Governamentais de 2019 demonstra que tal retração ocorreu em virtude da adoção de ações de austeridade no controle da despesa pela atual gestão, bem como pela apresentação de bons resultados no desempenho da receita tributária, conforme informações da CFAMGE.

Outro ponto importante na análise da macrogestão governamental se refere ao controle fiscal, noutras palavras, ao acompanhamento da arrecadação estadual frente às despesas ao longo do exercício financeiro. Assim, indicador de relevância de como estão as contas públicas é a relação existente entre a Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida, que está prestes a ultrapassar o limite máximo previsto em lei.

A CFAMGE apontou que em 2019, a conta contábil 8.1.2.9.1.06 Depósitos Judiciais registrou saldo expressivo de R\$ 6,828 bilhões, o que, caso fosse considerado na linha Outras Dívidas, do Demonstrativo da DCL, aumentaria a DCL para R\$ 129,517 bilhões e alteraria o percentual da DCL sobre a RCL para 202,16%, ultrapassando, portanto, em 2,16 p.p., o limite estabelecido na Resolução do Senado Federal e atraindo para o Estado as sanções institucionais da LRF.

No biênio 2018-2019, o percentual DCL/RCL atingiu no primeiro ano 186,35%, enquanto no segundo, exercício em análise houve incremento, alcançando 191,50%<sup>57</sup>, impactado principalmente pelo expressivo aumento da Dívida Consolidada Líquida na ordem de 15,19%.

Portanto, corroboro o estudo técnico, e concluo que a Dívida Consolidada Líquida montou de R\$ 122,689 bilhões em 2019, frente a Receita Corrente Líquida de R\$ 64,068 bilhões, o que representa a razão percentual DCL/RCL de 191,50%.<sup>58</sup>

Quanto aos Restos a Pagar, seu aumento tem sido verificado ano após ano, o que tem representado um grave problema geracional e caso não seja contido, de fato, inviabilizará o Governo de Minas Gerais nos exercícios seguintes. Além disso, o endividamento e a inscrição persistente de Restos a Pagar sem recursos disponíveis poderá chegar até o momento do final

<sup>56</sup> Relatório inicial da Cfamge, fl. 92.

<sup>57</sup> Fl. 171, Tabela 98.

<sup>58</sup> Fl. 171, Tabela 98

do mandato do atual governador, atraindo para si todas as consequências previstas no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

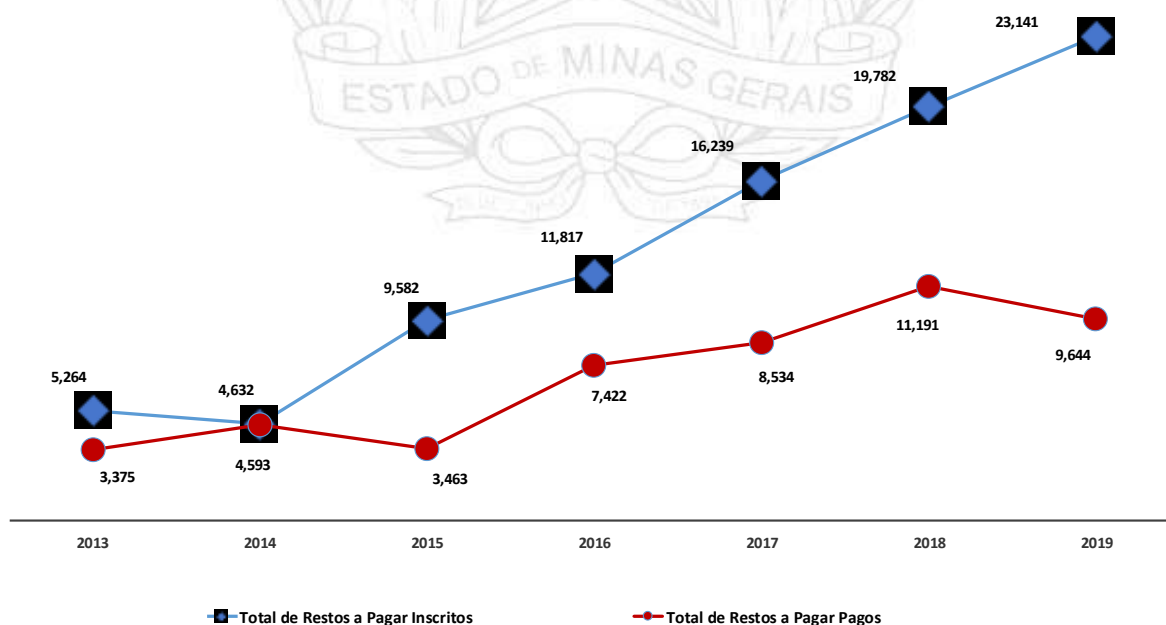
Logo, a situação dos Restos a Pagar também é uma variante que necessita muita atenção por parte desta Corte de Contas e sobretudo do Governo, tendo em vista que em 2018 o acumulado de Restos a Pagar atingira a cifra de R\$ 31,364 bilhões de insuficiência final. Naquela assentada, na condição de revisor das contas deixei esse dado registrado, contudo, o que 2019 nos apresenta é um resultado ainda pior neste item.

Em 2019, o estoque de R\$ 39,931 bilhões de Restos a Pagar apurado representa acréscimo de 41,38%, ou seja, R\$ 11,686 bilhões a mais em relação ao exercício de 2018. O principal determinante desse acréscimo foi em função das obrigações da dívida contratual não pagas.

Do estoque de Restos a Pagar, 42,05%, ou seja, R\$ 16,790 bilhões, referem-se a registros do período de 1997 a 2018, e 57,95%, ou seja, R\$ 23,141 bilhões, a registros de 2019.

Como se observa na tabela 108 da CFAMGE, o Poder Executivo detém R\$ 38,403 bilhões, 96,17% do saldo total registrado, dos quais R\$ 21,706 bilhões, 56,52%, referem-se às inscrições do exercício de 2019. Registra-se que permanece a situação descrita em relatórios anteriores, de valores antigos compondo o saldo de Restos a Pagar – no caso dos RPP desde 1997 e dos RPNP desde 2012.

Antes de concluirmos acerca dos Restos a Pagar, faz-se necessário analisarmos as inscrições e os pagamentos no período. Os dados dos Restos a Pagar isoladamente poderiam indicar apenas uma dificuldade financeira em liquidá-los, mas atrelar este dado aos seu fluxo de pagamentos nos força a chegarmos a outra conclusão, a qual demonstra que o Governo Estadual não andou bem em relação a matéria no exercício de 2019, porque houve incremento na inscrição de Restos a Pagar aliado ao decréscimo em seus pagamentos em relação ao exercício anterior, como se vê no gráfico abaixo<sup>59</sup>.



As inscrições em Restos a Pagar tiveram aumento no período, à exceção do exercício de 2014, no qual houve decréscimo de 12%. Em 2019, houve um aumento de 16,98% comparado às

<sup>59</sup> Gráfico extraído do exame inicial da Cfamge, fl. 196.

inscrições de 2018. Quanto aos pagamentos, apresentaram trajetória ora crescente, ora decrescente, tendo, em 2019, ocorrido decréscimo de 13,82% em relação ano anterior.

Destarte, exsurge desta situação um problema de difícil solução para o Estado de Minas Gerais, sobretudo se considerarmos que os Restos a Pagar somam atualmente 40,11% da receita arrecadada em 2019<sup>60</sup>, o que, por conseguinte demonstra de maneira evidente a grave situação fiscal que nos encontramos.

Outro ponto de destaque merecido na análise da macrogestão se refere a Despesa Total com Pessoal, que no exercício alcançou a cifra de R\$ 43,702<sup>61</sup>, ou seja, 68,21% da RCL, excedendo, portanto, o limite de 60% estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal. Ao se comparar com o exercício anterior, houve redução de 8,27%, entretanto, ainda insuficiente para se alcançar o limite legal. No que diz respeito apenas ao Poder Executivo, o limite fora ultrapassado em 9,42 p.p. em relação ao seu máximo, devendo ser observado o disposto no art. 169 da Constituição da República c/c o art. 23 da LRF.

Ainda neste tópico relativo à despesa com pessoal, temos como importante também a reiterada conduta do Estado e não cessada na atual gestão da errônea utilização dos Aportes para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS para o custeio de despesas de pessoal, ao revés de serem utilizados para cobertura de obrigações futuras projetadas atuarialmente, contrariando a Portaria nº 746/2011 do MPS e as orientações da Secretaria do Tesouro Nacional.

Importa tratar agora dos recursos vinculados por determinação constitucional ou legal. Início esta etapa de meu voto com a Aplicação de Recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, os quais antecipo que acolho integralmente as razões e conclusões da unidade técnica.

Nessa toada, o Estado de Minas Gerais não atingiu o percentual mínimo de 25% exigido, em sendo assim, acolho integralmente o estudo da CFAMGE como fundamento do meu voto, e considero irregular a aplicação de recursos em MDE pelo Governo do Estado de Minas Gerais, no exercício de 2019, no montante de R\$ 10,433 bilhões, correspondentes a 19,80 % da receita base de cálculo (R\$ 52,694 bilhões), por afronta ao disposto no art. 212 da CR/88.<sup>62</sup>

Já em relação ao Fundeb, concluo igualmente a CFAMGE que os gastos do Fundeb atingiram a razão de 75,60%<sup>63</sup> da receita do fundo, em conformidade com o XII do art. 60 do ADCT da CR/88, alterado pela EC nº 53/2006. Acrescenta-se que apesar de o Estado ter feito ao longo do exercício pagamentos referentes ao adimplemento de sua Dívida referente aos Repasses ao Fundo, resta em 30 de abril de 2019, o saldo de R\$ 4,924 bilhões a pagar.

Quanto ao Consfundeb e o encaminhamento de sua prestação de contas anual, bem como sua movimentação, o Governador, apesar de citado sobre o item não apresentou justificativas, razão pela qual acolho os apontamentos realizados pela unidade técnica.

E mais, na mesma linha da CFAMGE, faz-se vital envidar esforços para que o Fundeb receba do Estado todos os recursos e seus consectários devidos, conforme art. 82, §1º da CEMG/1989; e acrescento que sob este apontamento o Governador também não se manifestou.

---

<sup>60</sup> Fl. 92, Tabela 47.

<sup>61</sup> Despesa consolidada da Administração Pública Estadual.

<sup>62</sup> Fl. 286, Tabela 159.

<sup>63</sup> FL. 268, Tabela 146.

Passo agora a análise das Aplicações de Recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde no Estado – ASPS, o qual, considero, pelas razões e memoriais de cálculo constantes na fundamentação da CFAMGE que ora adoto, irregular a aplicação de recursos em ASPS pelo Governo do Estado de Minas Gerais, exercício de 2019, no montante de R\$ 4,703 bilhões, correspondente ao percentual de 8,93% da receita base de cálculo (R\$ 51,248 bilhões)<sup>64</sup>, por afronta ao disposto no inciso II do art. 77 do ADCT da CR/88, acrescentado pela EC nº 29/2000, c/c o art. 6º da LC nº141/2012.

Quanto aos recursos correspondentes aos Restos a Pagar Não Processados, inscritos sem as correspondentes disponibilidades financeiras e incluídos nos gastos com ASPS no exercício de 2019, determino que sejam tomadas providências visando ao cumprimento das decisões desta Corte, em sua totalidade, haja vista que, novamente o Estado utilizou-se do expediente de inserir como gasto em saúde mesmo sem disponibilidade financeira RPNP do exercício de 2019.

Acrescento que acompanho na íntegra o estudo da unidade técnica e o parecer ministerial em suas conclusões, determinações e recomendações, perfazendo peças integrantes da fundamentação de meu voto.

### Conclusão

Diante de todo o exposto e em atenção às circunstâncias concretas examinadas, em observância ao art. 22 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, voto pela emissão de Parecer Prévio pela aprovação das contas, com ressalvas, prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Romeu Zema Neto, Governador do Estado de Minas Gerais, relativas ao exercício financeiro de 2019, com fundamento no inciso II do art. 45 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008, Lei Orgânica deste Tribunal, especialmente, pelo não cumprimento dos índices constitucionais e legais:

- a) na **Despesa com Pessoal do Poder Executivo**, o limite fora ultrapassado em **9,42%** em relação ao seu máximo previsto no inciso II, art. 20, c, da LRF c/c o art. 169, CR/88;
- b) na **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**, no exercício de **2019**, a aplicação total representou **19,80%** da base de cálculo, não tendo sido atingido o patamar exigido no art. 212 da Constituição da República;
- c) nas **Ações e Serviços Públicos de Saúde**, o percentual atingido foi de **8,93%** da receita vinculável, o que também implicou no não cumprimento do exigido pelo inciso II, art. 77 do ADCT da Constituição da República (art. 198, §3º, CR/88 regulamentado pela Lei Complementar nº 141/2012);
- d) Da extrapolação do limite de alerta da **Dívida Consolidada Líquida** pelo Poder Executivo, sem se considerar os depósitos judiciais, porque ao computá-los teria sido ultrapassado o limite máximo de endividamento;
- e) Do incremento na inscrição de **Restos a Pagar** aliado ao decréscimo de suas liquidações, alcançando o montante recorde de **R\$ 39,931 bilhões**.

Determino ainda que o Estado de Minas Gerais faça cumprir a previsão contida no art. 169, § 3º, CRFB/1988 de modo a ajustar a despesa com pessoal.

Quanto às recomendações exaradas pelo órgão técnico, pelo *Parquet*, e pelo Relator eu as adoto em sua integralidade e passam a fazer parte do meu voto. No que se refere as determinações do

---

<sup>64</sup> Fl. 325, Tabela 181.

Relator, acompanho integralmente e saliento a importância deste Tribunal acompanhar o cumprimento das determinações.

Recomendo, ainda, que o Estado de Minas Gerais promova verdadeiro projeto reestruturante que permita o melhor controle sobre a) o endividamento público, b) o crescimento da inscrição de Restos a Pagar e c) a redução nas renúncias de receitas; para que seja possível melhorar o aspecto financeiro e de eficiência da gestão governamental.

Recomendo, por fim, que o projeto reestruturante acima mencionado seja realizado com a formação de comitê misto e interdisciplinar, composto por membros deste Tribunal de Contas, da Controladoria-Geral do Estado e do Poder Executivo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Pela ordem, senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Com a palavra, pela ordem, o Conselheiro Durval Ângelo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Para acolher também essa recomendação do Conselheiro, porque, à medida que eu for acolhendo, se incorpora ao próprio voto do Relator e facilita depois o encaminhamento final.

Acolho essa recomendação com os três itens: a), b) e c) integralmente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Com a palavra o Conselheiro Sebastião Helvecio.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

## **I – RELATÓRIO**

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal, servidores deste Tribunal, senhoras e senhores.

Primeiramente, presto minhas homenagens ao Conselheiro Relator Durval Ângelo, ao Conselheiro Revisor Cláudio Terrão e à Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura pelos pareceres ofertados, os quais muito contribuíram – tenho certeza – para a construção deste documento técnico, que subsidiará a Assembleia Legislativa de Minas Gerais no julgamento das contas de 2019.

Parabenizo também os servidores deste Tribunal que se empenharam no exame da prestação de contas referente ao exercício de 2019, peças n. 2, 67 e 109 do SGAP, com especial destaque para o trabalho realizado pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado.

O Ministério Público junto ao Tribunal manifestou-se, na peça 75 do SGAP, pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, com ressalvas, bem como pela expedição das recomendações e determinações consignadas.

E, por último, registro recebimento de memorial da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais, entregue em meu Gabinete no dia 24/5/2021.

É o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

De início, cumpre-me ressaltar, conforme muito bem registrou o Relator, que 2019 foi um ano marcado por grande desastre ambiental e humanitário no Estado de Minas Gerais – o rompimento da Barragem 1, na mina do Córrego do Feijão, em janeiro daquele ano, no Município de Brumadinho, sob a responsabilidade da empresa mineradora Companhia Vale do Rio Doce.

Segundo informações da Vale<sup>65</sup>, a barragem construída em 1976 estava inativa e tinha como finalidade a disposição de rejeitos provenientes da produção. A região de vegetação nativa de Mata Atlântica impactada representou 133,27 hectares e de Áreas de Preservação Permanente (APP), 70,65 hectares ao longo de cursos d'água afetados pelos rejeitos de mineração, de acordo com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)<sup>66</sup>.

Após leitura do Balanço Geral de Reparação, documento disponibilizado pela Vale, observo que o Plano de Reparação Integral para o desenvolvimento de Brumadinho e da calha do Paraopeba foi baseado em três pilares – socioeconomia, meio ambiente e infraestrutura e gestão institucional –, os quais sustentam o Termo de Medidas de Reparação<sup>67</sup>, assinado no dia 4/2/2021 pelo Governo de Minas, Companhia Vale, Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), Ministério Público Federal (MPF) e Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG), mediado pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, para viabilizar investimentos em benefício das regiões atingidas e da população mineira.

Em termos financeiros, da ordem de R\$ 37,68 bilhões, trata-se do maior acordo de Medidas de Reparação com participação do Poder Público já firmado na América Latina e um dos maiores do mundo. Tais recursos não poderão ser usados para fluxo de caixa ou pagamento de salários e terão fonte específica no Orçamento, devendo ser utilizados em projetos de reparação socioeconômica e ambiental do Estado, a saber:

- i) R\$ 9,17 bilhões destinados ao Programa de Transferência de Renda e Demanda Direta dos Atingidos;
- ii) R\$ 4,7 bilhões para investimentos socioeconômicos na Bacia do Paraopeba, com a expectativa de geração de 365 mil empregos;
- iii) R\$ 6,55 bilhões para a reparação socioambiental integral, com destaque para obras de universalização do saneamento básico nos municípios atingidos;
- iv) R\$ 2,05 bilhões para obras nas Bacias do Paraopeba e do Rio das Velhas garantindo a segurança hídrica da região metropolitana de Belo Horizonte;
- v) R\$ 4,95 bilhões para projetos de mobilidade na região metropolitana, sendo um deles a construção do Rodoanel e melhorias no Metrô de Belo Horizonte, em complemento ao aporte federal;

<sup>65</sup><<http://www.vale.com/esg/pt/Paginas/Brumadinho.aspx>> Acesso em 19 mai 2021.

<sup>66</sup><<http://www.ibama.gov.br/noticias/730-2019/1881-rompimento-de-barragem-da-vale-em-brumadinho-mg-destruiu-269-84-hectares>> Acesso em 19 mai. 2021.

<sup>67</sup> <<http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/poder-publico-garante-inicio-imediato-de-medidas-de-reparacao-dos-danos-causados-por-rompimento-de-barragem-em-brumadinho>> Acesso em 19 mai. 2021.



vi) R\$ 4,37 bilhões para melhoria na prestação dos serviços públicos aos mineiros, entre eles a renovação de frota, aquisição de equipamentos e melhorias logísticas para o Corpo de Bombeiros, a Defesa Civil e as polícias Militar e Civil, a conclusão de obras de hospitais regionais e melhorias nas unidades da Rede Fhemig (Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais), com modernização dos hospitais João XXIII, Julia Kubitschek e João Paulo II, e ainda a construção de biofábrica da Fundação Ezequiel Dias (Funed) com capacidade de produzir mosquitos *Aedes aegypti* com a bactéria Wolbachia, o que reduz a transmissão de doenças pelo vetor;

vii) R\$ 5,89 bilhões para projetos de reparação já iniciados e medidas emergenciais, inclusos R\$ 4,39 bilhões já investidos neste fim, assim como repasses para o fortalecimento do combate à pandemia de covid-19.

Destaco que caberá à Controladoria-Geral do Estado (CGE), ao Tribunal de Contas do Estado (TCEMG) e à Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) a fiscalização dos projetos sob a responsabilidade do Poder Executivo, conforme disposto no referido Termo.

Nesse sentido, caberá a este Tribunal **acompanhar** o ingresso destes recursos nos cofres do Estado e dos municípios envolvidos e a sua aplicação nos termos acordados e da legislação aplicável.

Feitas estas considerações preliminares, passo a destacar outros pontos constantes nos relatórios e pareceres juntados aos autos, acerca dos quais, dados a importância e o impacto, entendo necessárias certas reflexões.

Início, senhor Presidente, pela preciosidade dos votos que tive oportunidade aqui de escutar. O voto muito bem lançado pelo Relator, que fez uma análise contundente da situação e conclui pela aprovação das contas, com ressalvas. Em seguida, o eminente Conselheiro Revisor Cláudio Terrão, também lança um voto precioso, em que faz apontamentos da maior relevância e termina a sua interpretação de modo divergente, pela rejeição das contas. Na essência, os dois votos se tocam em muitos pontos. Eu vou agora procurar verificar por que decisões diferentes, numa situação, que foram relatadas por cada um, Relator e Revisor, com a devida fundamentação. Além desses dois votos, quando chego aqui para concluir, já tenho a oportunidade de apreciar o voto do nosso Conselheiro decano, que, de maneira sintética, traz a sua contribuição com as recomendações e acompanha o nosso Conselheiro relator.

Pelo terceiro ano consecutivo, este Tribunal apresenta no bojo das Contas Governamentais o resultado do IEGE (Índice de Efetividade da Gestão Estadual) – importante instrumento para o exercício do Controle Externo, beneficiador do jurisdicionado e da sociedade, na medida em que avalia a existência e a qualidade dos meios necessários para se alcançar, de forma abrangente, a efetividade da gestão estadual, considerando, sobretudo, os aspectos do bem-estar social. Essa já é uma mudança muito importante da visão do Tribunal, que, além da formalidade, passa a ter um olhar de como o resultado desse gasto orçamentário impactou a vida das pessoas aqui em Minas Gerais. Para a nossa alegria, o nosso Tribunal é o primeiro do Brasil a chegar a três avaliações do IEGE, mostrando, mais uma vez, o pioneirismo desta Casa.

Os resultados do indicador possibilitam ao gestor estadual a correção de rumos, a reavaliação de prioridades, a consolidação do planejamento, além de favorecerem o controle social e contribuírem para o constante aperfeiçoamento da Administração Pública.

Vossa Excelência, há poucos dias, recebeu o nosso planejamento estratégico, ainda elaborado na gestão do Presidente Mauri Tores, que introduz um conceito novo na razão de existir do Tribunal de Contas, que é exatamente a ideia do propósito desta Casa. Então, ao lado daqueles conceitos fundamentais – missão, visão e valores –, temos agora o nosso propósito. E,

certamente, o propósito, conforme ficou ali consolidado, é atuar melhorando a Administração a favor do cidadão. Então, estabelece um diálogo muito próximo com esse propósito do existir das Casas de Contas.

No exercício sob exame, de acordo com a metodologia utilizada, a nota geral do Estado de Minas Gerais apresentou leve melhoria em relação a 2018, passando de 59,20, classificação C+: Em Fase de Adequação para 60,90, classificação B: Efetiva, indicando leve acréscimo na qualidade dos meios necessários para se alcançar a efetividade na gestão estadual.

O i-saúde foi o indicador que mais evoluiu em relação a 2018, passando de 49 para 56 pontos, apresentando variação horizontal de 1,11, ultrapassando a faixa C: de Baixo Nível de Adequação para C+: Em adequação.

Em contrapartida, o resultado do i-educ registrou queda em torno de 8,8% em relação a 2018, sendo inclusive a maior queda do ano, ou seja, somou 72 pontos contra 79 em 2018, o que acarretou o rebaixamento da faixa B+: de Muito Efetiva para a faixa B: Efetiva. Esse apontamento vai ao encontro do que aqui foi identificado pelo Relator e pelo Revisor, nessa questão da educação.

Registre-se a manutenção do resultado do i-planej em relação a 2018: 84 pontos em ambos os exercícios, permanecendo na faixa B+: Muito Efetiva. Quanto ao i-fiscal verifica-se leve piora no resultado, pelo segundo ano consecutivo, o qual permaneceu na faixa B: Efetiva.

Quanto à atuação do Estado na execução das políticas públicas relativas ao Meio Ambiente, o indicador demonstrou incremento de 2 pontos em relação a 2018, segundo ano seguido de melhoria, mantendo-se na faixa: B+: Muito Efetiva. E do lado da Segurança Pública, o resultado do indicador também registrou avanço pelo segundo ano consecutivo, apresentando melhoria de 4 pontos comparado com 2018, permanecendo na faixa B: Efetiva.

O i-des também avançou em relação a 2018, passando de 76 para 85 pontos, mantendo seu posicionamento na faixa B+: Muito Efetiva, ainda que não tenha voltado ao patamar de 2017, primeiro ano analisado.

Destaco também a **necessidade de monitoramento efetivo** das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) pelo Estado na execução das ações governamentais inseridas na agenda universal “Transformando Nosso Mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, conforme previsão no PPAG 2016-2019, visando aprimorar a gestão e a construção de uma Minas Gerais mais inclusiva, próspera e sustentável até o ano de 2030. E aqui, como o eminente Relator, eu também tomo a liberdade de fazer esta sugestão de recomendação: que o governo de Minas faça o monitoramento efetivo dessas metas dos ODS da Agenda 2030.

O cenário que vem se arrastando há quase uma década em Minas Gerais – de poucos recursos e de crescentes demandas sociais transversais – requer dos gestores públicos decisões sistêmicas e integradas na elaboração, execução e acompanhamento das políticas públicas. Esta Casa já se manifestou, em outros pareceres, sobre essa questão. Estou me referindo à fragmentação da própria administração do Poder Executivo.

Nesse sentido, reafirmo a **necessidade de implementação de instância superior na forma de Centro de Governo (CG)**<sup>68</sup> com participação de Unidades/gestores estratégicos da estrutura governamental, cuja atribuição é apoiar o Chefe do Executivo. E cito aqui a referência, especialmente, da INTOSAI GOV 9130 e 9110, sobre a necessidade de se ter, hoje, um centro de Governo para poder integrar o planejamento e a implementação dessas várias políticas públicas. Então, aqui também uma recomendação que encaminho para a apreciação do nosso eminente Relator.

Em relação à Receita, vale destacar que a receita corrente líquida em 2019 teve a maior arrecadação desde 2009 e somou R\$ 64,068 bilhões, apresentando acréscimo nominal significativo, correspondente a 13,71% em relação a 2018, decorrente, principalmente, do ingresso de três novas receitas – R\$ 632,677 milhões no mês de abril provenientes da indústria extrativa; R\$ 891,168 milhões no mês de setembro referentes a Bônus de Assinatura do Contrato de Concessão Principal acerca da outorga pela exploração de gás natural; R\$ 413,485 milhões no último dia do ano correspondentes à Cessão Onerosa do Bônus de Assinatura do Pré-Sal.

Reforço a **recomendação** do Conselheiro Relator Durval Ângelo no sentido de evitar a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, financiadas com receitas eventuais, conforme disciplina o Manual de Demonstrativo Fiscais – RREO do exercício.

No que refere à renúncia de receitas, mais de 80% corresponderam aos efeitos da Lei Complementar 87/1996 (Lei Kandir) e ao crédito presumido de Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICMS). Minas Gerais sem dúvida foi o Estado mais prejudicado pelas desonerações do ICMS inauguradas pela Lei Kandir em 1996. Este Tribunal vem reiteradamente recomendando ao Governo mineiro a concentração de esforços na solução deste problema. Para 2019 a expectativa era que o Estado recebesse R\$ 184,852 milhões provenientes da Desoneração da Lei Kandir, fato que não se concretizou.

Este tema, apontado por mim nas Contas Governamentais de 2017, como relator e também como presidente à época do Instituto Rui Barbosa (IRB), foi objeto de inúmeros estudos e debates, especialmente por este Tribunal. Destaco reunião realizada na Sala Ágora em 19/9/2017, que contou com a presença de representantes dos Tribunais de Contas e dos Poderes Executivo e Legislativo dos Estados do Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e São Paulo. Naquela ocasião histórica foi assinada a Carta das Minas Gerais, em adesão à Carta de Diamantina de 2017, com o propósito de corrigir as distorções ao pacto federativo decorrentes da Lei Kandir.

Importante informar a participação ativa do IRB no processo, que produziu estudo técnico conclusivo para subsidiar o Congresso Nacional e também o Tribunal de Contas da União (TCU) na definição dos critérios de repasse dos recursos aos Estados-Membros.

Cabe aqui breve digressão dos passos percorridos até a homologação do acordo realizado entre a União e todos os entes estaduais e distrital em 20 de maio de 2020.

A matéria foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), na Sessão de 30 de novembro de 2016, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) n. 25,

---

<sup>68</sup> Referencial para a construção do Centro de Governo: *Governing to Deliver: Reinventing the Center of Government in Latin America and the Caribbean 2014*, INTOSAI GOV 9130 e 9110, e o Referencial para Avaliação da Governança em Políticas Públicas elaborado pelo TCU, resultando no Acórdão 2.970/2015-Plenário.

impetrada pelo Estado do Pará – com participação de outros 15 Estados-Membros na condição de *amicus curiae*. Inclusive o doutor Sérgio teve uma participação muito efetiva junto com o doutor Onofre nessa defesa dos interesses de Minas Gerais.

O STF reconheceu o desequilíbrio federativo provocado pela isenção heterônoma sem a devida compensação e a mora do Congresso Nacional em editar a lei complementar de que trata o art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com redação dada pela Emenda Constitucional 42, fixando prazo de 12 meses para suprir a referida omissão constitucional. Transcorrido o prazo, caberia ao Tribunal de Contas da União fixar as regras de repasse dos recursos de acordo com os critérios dispostos no art. 91 do ADCT.

Diante da publicação da Súmula do Acórdão da ADO 25/17, o Presidente do Congresso Nacional estabeleceu o mês de agosto de 2018 como prazo limite para aprovação da regulamentação da Lei Kandir. Apesar de aprovado em Comissão Mista do Senado, o Projeto de Lei Complementar (PLP) 511/18, prevendo R\$ 39 bilhões em compensação para os Estados, não foi apreciado pela Casa no prazo definido pelo STF, transferindo ao TCU a responsabilidade de fixar os critérios de repasse.

Após prorrogação de prazo pelo STF, foi homologado acordo histórico, aprovado por decisão plenária de 20 de maio de 2020, firmado entre a União e os entes da federação a serem beneficiados com os recursos. A homologação deu origem ao PLP 133/20, que, após tramitar em regime de urgência nas duas Casas do Congresso Nacional, foi sancionado e publicado pelo Presidente da República em 29 de dezembro de 2020, na forma da Lei Complementar 176/20.

Por que eu insisto nesse tema? Porque foi um assunto trabalhado pelos Tribunais de Contas, pelas Assembleias, pelos Governos estaduais e que acabou dando resultado. Se não foi o resultado maior, justo, que todos nós queríamos, pelo menos foi um resultado importante para fazer a travessia nesse momento de dificuldade econômica dos municípios.

Por isso eu acho extremamente importante quando o Conselheiro Cláudio Terrão traz aqui o estudo detalhado dessa questão da previdência. E apesar de todas as dificuldades, que nós possamos ter o entusiasmo de continuar a trabalhar nessa linha, porque é através do apoio ao Poder Legislativo que nós conseguiremos a efetivação dessas correções que são fundamentais para – não vou dizer o Governo – a sociedade de Minas Gerais.

A novel legislação – que “institui transferências obrigatórias da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” e “declara atendida a regra de cessação contida no § 2º do art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)” – prevê o repasse de R\$ 58 bilhões, no período compreendido entre 2020 e 2037, com critérios de repartição contidos no Anexo I da lei e apurados periodicamente na forma do Protocolo do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).

A transferência dos recursos começou ainda no exercício de 2020 – para os entes que renunciaram, até o dia 30 de dezembro daquele ano, a eventuais direitos contra a União em virtude do art. 91 do ADCT, conforme acordado perante o STF e previsto no art. 5º da lei –, quando foram transferidos R\$3,119 bilhões a estados e municípios, dos quais o Estado de Minas Gerais recebeu R\$ 397 milhões.

No que se refere à execução do orçamento do exercício em exame, constata-se, mais uma vez, desequilíbrio fiscal proveniente da insuficiência da receita para financiar a despesa. A Lei 22.943/18 (LOA) previu receitas no valor de R\$ 100,330 bilhões e fixou despesas na ordem de R\$ 111,774 bilhões, resultando em déficit orçamentário de R\$ 11,443 bilhões, que ao final do exercício foi reduzido para R\$ 8,632 bilhões – 23,15% menor em relação a 2018, frise-se. Nosso

decano, Conselheiro Wanderley Ávila, já apontou esse dado, mas me parece muito importante ressaltá-lo.

Apesar da melhoria apresentada, o cenário continuou a contribuir para a inscrição de despesas em Restos a Pagar, sem o correspondente lastro financeiro, aumentando a dívida de curto prazo, fato determinante para a ocorrência das principais irregularidades apontadas nas Contas do Governo estadual. Neste sentido, medidas devem ser adotadas com o objetivo de reduzir o desequilíbrio e melhorar as contas públicas.

E, aqui, caros Conselheiros Relator e Revisor, trago à reflexão de todos nós – já que esse ponto foi abordado tanto pelo Relator quanto pelo Revisor – a necessidade de se dar um basta aos restos a pagar processados ou não processados como uma fonte de financiamento, de endividamento da Administração. O Relator havia colocado inicialmente um período a partir de 2010. O Conselheiro Cláudio Terrão sugeriu que se trouxesse isso para 2015, diminuindo o prazo, mas, diante do apontamento – que inclusive o Conselheiro Wanderley Ávila destacou muito bem – do que aconteceu em 2019 e para que não haja um juízo de valor com relação à Administração passada, vou ousar fazer uma proposta para que esse plano de ação do atual Governo seja responsável pelos restos a pagar que ele inscreveu. Quer dizer, que se inicie, em 2019, um acordo para valer, senão sempre vai ficar aquela história, que é uma história de dez, vinte anos atrás. Então, que tenhamos um marco realmente – que não seja de ficção – para que possamos enfrentar esse grave problema detectado por todos aqueles que já relataram contas de governo.

A partir de 2015, o Estado passou a enfrentar dificuldades para honrar os compromissos financeiros assumidos, inscrevendo naquele exercício R\$ 4,330 bilhões em Restos a Pagar Não Processados – RPNP contra R\$ 58,552 milhões de disponibilidade financeira. Em 2016, a insuficiência inicial era de R\$ 3,272 bilhões e, mesmo assim, foi inscrito o montante de R\$ 4,788 bilhões em RPNP. Ao final de 2017, a insuficiência financeira era de R\$ 9,535 bilhões e foram inscritos R\$ 6,261 bilhões em RPNP, totalizando em R\$ 15,797 bilhões a insuficiência final. Em 2018, a insuficiência financeira apresentada era de R\$ 26,759 bilhões e foram inscritas despesas no valor de R\$ 4,605 bilhões em RPNP, somando R\$ 31,364 bilhões. Neste exercício de 2019, a insuficiência inicial era de R\$ 29,880 bilhões e foram inscritos R\$ 5,155 bilhões em RPNP, perfazendo uma insuficiência final de R\$ 35,035 bilhões.

Importante destacar que, ao final de 2019, a dívida de restos a pagar processados e não processados – como muito bem apontou o nosso decano – alcançou o montante de quase R\$ 40 bilhões, sendo 42,05% referentes aos registros do período de 1997 a 2018, e 57,95% aos de 2019. O déficit financeiro apresentado ao final do exercício no valor de R\$ 31,676 bilhões revela que para cada real de obrigação financeira o Estado possui apenas R\$ 0,2793 de valores/créditos para pagá-la, considerando o Ativo Financeiro – R\$ 12,279 bilhões e o Passivo Financeiro – R\$ 43,955 bilhões. Comparada a liquidez com o exercício de 2018 de R\$ 0,2192, tem-se pequena melhora sob o aspecto financeiro. Mas não vamos nos esquecer daquelas receitas excepcionais que ocorreram ao longo do exercício de 2019, já apontadas pelo Relator, especialmente a oriunda da contribuição das atividades extrativistas.

Contudo, os números indicam que ainda persiste o quadro de calamidade financeira (Decreto 47.101/16), conforme podemos verificar na própria Lei 23.751/2020 (Lei Orçamentária de 2021), que prevê déficit orçamentário na ordem de R\$ 16,2 bilhões.

Agora, vem o ponto fundamental sobre o qual eu queria que nós chegássemos a um entendimento. O Conselheiro Relator vota pela aprovação com ressalva, o Conselheiro Revisor vota pela rejeição. O decano também acompanha o Relator, que é pela aprovação com ressalva. Que ressalva é essa? Qual é a ressalva que estamos fazendo nesta conta? No meu sentir, a

ressalva fundamental vem amparada pela edição e vigência, até hoje, dos termos do Decreto n. 47.101/2016, ratificado pela Resolução 5.513/16, da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, que reconhece o estado de calamidade pública por parte deste Tribunal nas contas de 2016, para aplicar o disposto no art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Eu acho esse detalhe, senhor Presidente, muito importante e deve ser realçado, porque, quando alguém diz que recebeu o Estado “quebrado”, ele o recebe nas mesmas condições que o está executando hoje, que é exatamente uma situação de calamidade financeira, reconhecida por quem tem o direito de reconhecer, que é o Poder Legislativo, que fala em nome de todos nós. Então, se Assembleia autoriza fazer um orçamento deficitário, ela está dizendo claramente que você pode gastar mais do que arrecada. E, de certa forma, legitima os restos a pagar processados e não processados. Então, estruturalmente, não há diferença nenhuma entre esta conta de 2019 e as contas que julgamos anteriormente. Permanece a mesma questão que justifica, e é daí que eu vou tirar a fundamentação do meu voto, que é essa autorização legislativa em função da decisão da Assembleia.

Portanto, renovo meu entendimento de que não se podem excluir do campo de incidência de calamidade pública a que se refere a Lei de Responsabilidade Fiscal as consequências de uma crise fiscal de tamanha magnitude. Considero tratar-se de calamidade ainda mais grave de natureza e consequências mais imprevisíveis e incontroláveis do que aquela de que trata o artigo 65 da LRF, produzindo, dessa forma, os devidos efeitos jurídicos.

Isto posto, reafirmo o meu voto proferido nas contas de 2018 quanto à determinação para que o Governo do Estado **apresente a este Tribunal, no prazo de 120 dias indicado pelo Relator, Termo de Compromisso/Plano de Ação** com a inclusão dos valores relativos a 2019 e anteriores, com vistas ao reequilíbrio das contas estaduais, adequando o gasto à capacidade financeira, sem o comprometimento dos serviços essenciais à população, nos termos da LRF e do inciso I do §1º do art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). O documento deverá contemplar:

- i) ações e medidas concretas, tanto do lado da Receita quanto da Despesa, especialmente no que se refere às liquidações e pagamentos dos Restos a Pagar, a serem cumpridas em cada exercício financeiro;
- ii) metas e respectivos indicadores de resultado, acompanhados de exposição dos motivos que levaram à definição desses;
- iii) indicação das Unidades Administrativas responsáveis e de prazos para implementação de cada medida; tudo de modo proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais da população mineira.

Quanto à dívida contratual de longo prazo, tenho me dedicado ao tema desde a relatoria das contas governamentais de 2010, quando foi elaborado estudo que revela os riscos que as condições do Acordo da Dívida com a União, à época, trariam para as finanças do Estado, bem como para o peso que poderiam representar seus encargos no conjunto de suas receitas/despesas. Propunha, ainda, possíveis alternativas para ajudar no controle da evolução da dívida contratual.

Registra-se que a sugestão apresentada por este Tribunal, em 2011, foi a mesma exposta no projeto de lei que culminou na LC 151/15, que altera as condições contratuais referentes à Dívida Pública da União com os Estados. No exercício de 2017, a assinatura do 8º Termo Aditivo, que alterou os indexadores utilizados, impactou na queda de 4,82% do montante da dívida comparativamente a 2016.

A dívida, formalizada em 18/2/98 por meio de contrato, nos termos da Lei Federal 9.496/97 e da Resolução 99/96 do Senado Federal, foi expandindo ano a ano, em face da insuficiência do dispêndio mensal para o pagamento das obrigações (amortização, juros e encargos) e dos pesados encargos (IGP-DI mais juros de 7,5% a.a.).

Nominalmente, a dívida contratual do Estado, perante a União, entes internos e externos, era de R\$ 18,651 bilhões em 1998, atingindo, em 2019, o montante de R\$ 120,494 bilhões, com destaque para a dívida interna no valor de R\$ 105,819 bilhões, constituída principalmente por contratos renegociados com a União, sob o amparo da Lei 9.496/97, o que totalizou R\$ 93,965 bilhões, com aumento de 7,10%.

Com exceção de 2017, quando ocorreu queda 5,79% em relação a 2016, constatamos contínuo crescimento da dívida contratual com a União nos últimos 5 anos. Nos dois últimos exercícios, cresceu expressivamente, em face ao não pagamento de encargos contratuais a partir de meados de 2018.

O custo do serviço da dívida contratual e previdenciária alcançou o montante de R\$ 9,570 bilhões, sendo 84,96% inscritos em Restos a Pagar Processados e 11,64% em Restos a Pagar Não Processados, representando uma elevação de 215,40% do saldo consolidado dos Restos a Pagar em relação a 2018. Com esta prática, o Estado vem, ao longo dos últimos anos, transformando os Restos a Pagar em dispositivo de endividamento de longo prazo.

O não pagamento da dívida com a União, por força de liminares do Poder Judiciário, gerou mais de R\$1 bilhão de dívida, somente em relação à mora. Tal medida deve ser vista com maior cautela, especialmente, quanto ao elevado custo para o Estado nas hipóteses de reforma das decisões judiciais ou de não houver êxito na adesão ao Regime de Recuperação Fiscal.

Nas prospecções da relação entre o serviço da dívida e a receita corrente líquida projetada para os próximos quatro anos, verifica-se curva descendente com tendência de queda do comprometimento da RCL, haja vista as estimativas de modestas reduções nas despesas com a dívida, associadas ao crescimento esperado para a receita.

Ao final do exercício de 2019, constata-se que o Estado não ultrapassou o limite estabelecido pela Resolução 40 do Senado Federal, que é de 2 vezes, 200%, a RCL, apresentando a relação DCL/RCL de 1,9150 (191,50%).

Agora trago uma questão que me parece absolutamente fundamental – abordada pelo Relator e pelo Revisor, sobre a qual o Conselheiro Wanderley Ávila não se debruçou – sobre a qual eu quero fazer uma posição diferente do entendimento do Relator e o do Revisor. É com relação da Fapemig.

No que se refere ao financiamento de pesquisas, o Estado repassou à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig) 1% da Receita Corrente Ordinária – RCO, cumprindo determinação contida no art. 212 da CE/89, o que representou R\$ 313,454 milhões. Deste total, foram aplicados R\$ 155,328 milhões em financiamentos de programas, sendo R\$ 144,537 milhões nos programas próprios e R\$ 10,791 milhões nos programas desenvolvidos por instituições estaduais, ou seja 6,95%, descumprindo, deste modo, o que dispõe o art. 59 da LDO 23.086/2018. Tendo havido formalmente o repasse dos recursos pelo Estado, **recomendo à Fapemig** que promova a sua efetiva aplicação na indução e fomento à pesquisa e à inovação científica e tecnológica do Estado, observados os termos definidos pela LDO. Considerando a não aplicação, de forma reiterada, do total de valores repassados pelo Estado à Fundação, **conforme demonstrado na tabela abaixo, entendo necessária a realização de inspeção *in loco* para verificação do apontamento.**

<b>FAPEMIG</b>					
Ano	1%* ( A )	Repasso recebido ( B )	Diferença ( A - B )	Despesa Realizada ( C )	% Aplicado ( C / B )
2013	299.599.744,47	299.599.728,42	16,05	243.824.625,48	81,38%
2014	330.489.934,51	330.489.934,51	-	242.667.022,09	73,43%
2015	327.902.975,97	327.902.975,97	-	327.388.388,73	99,84%
2016	382.148.043,10	382.148.043,09	0,01	283.938.098,36	74,30%
2017	289.139.895,54	289.139.895,54	-	276.356.043,09	95,58%
2018	292.160.789,19	292.160.789,19	-	196.152.501,85	67,14%
2019	313.454.291,08	313.454.291,08	-	155.327.737,58	49,55%

\*1% da Receita Corrente Ordinária Realizada, conforme art. 212 da CE/MG

#### Dados do Armazém de Informação - SIAFI

Ou seja, neste momento em que o mundo precisa demais da ciência e da tecnologia, eu não consigo compreender: se realmente o Estado transferiu esse recurso e a Fapemig não aplicou, o que realmente está acontecendo?

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Me permite um aparte, Excelência?

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Perfeito.

Então, para conseguir entender, eu percebo que seria fundamental uma inspeção para visualizar o que está acontecendo.

Com muito prazer concedo o aparte ao Conselheiro Cláudio Terrão.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Apenas para afirmar a Vossa Excelência que esse ponto está sendo analisado nas contas de 2020, e eu posso asseverar a Vossa Excelência que o Estado não repassou financeiramente esses valores. O que Estado faz – é duro falar isso – é uma manobra contábil, em que em um determinado momento ele faz o repasse, mas não repassa efetivamente o recurso; ele só registra o repasse, mas efetivamente não repassa. Como vai ser melhor detalhado nas contas de 2020, parece-me que a sugestão acolhida pelo Relator seria suficiente, mas, enfim, apenas um aparte para esclarecer esse ponto, para asseverar a Vossa Excelência que o Estado não repassa.



CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Mas, aí, Conselheiro Cláudio, não posso imaginar que, se a CFAMGE fala que houve a transferência, é como se fosse um “faz de conta”.

Quanto à aplicação dos mínimos constitucionais e legais na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Ações e Serviços Públicos de Saúde, utilizo-me dos fundamentos apresentados no item relativo aos Restos a Pagar deste voto, os quais equacionam, mediante Termo de Compromisso e Plano de Ação, solução para a questão relativa à insuficiência financeira.

Peço vênias para discordar do eminente Relator a fim de considerar no cômputo dos índices constitucionais da Saúde e da Educação de 2019 os Restos a Pagar Não Processados, sem disponibilidade financeira.

Assim, entendo pela inclusão do valor de R\$ 261.358.988,24 inscritos em Restos a Pagar Não Processados nas despesas com **MDE**, passando a totalizar R\$10.694.571.339,08 correspondentes a **20,29%** da receita base, defronte a **19,80 %** calculados pelo Relator, não alcançando mínimo exigido pelo art. 212 da Constituição da República.

No mesmo sentido e também de acordo com entendimentos anteriores desta Casa, sejam computados os Restos a Pagar Não Processados, sem disponibilidade financeira, para efeito de composição do índice das Ações e Serviços Públicos de Saúde, devendo o Governo processar todo o ciclo da despesa referente aos Restos a Pagar (processados e não processados) no percentual de **ASPS**, conforme dispõe o art. 24, inciso II, da Lei Complementar 141/12.

Tendo em vista que a questão de fundo é idêntica àquela enfrentada neste voto no ponto referente à disponibilidade financeira, com reflexos também na Saúde, ou seja, insuficiência financeira para inscrição em Restos a Pagar Não Processados de despesas em **ASPS**, recorro-me aos mesmos fundamentos.

Desta feita, entendo que, além de a natureza das despesas apropriadas em **ASPS** guardar conformidade com essa Função estatal, os supracitados fundamentos são válidos neste caso concreto. Com vênias ao Relator, incluo o montante de R\$ 2.013.258.090,00, inscritos em Restos a Pagar Não Processados, nas despesas com **ASPS**, totalizando R\$ 6,716 bilhões, equivalentes a **12,74%** da receita vinculável, **em face dos 8,93%** calculados pelo Relator, o que implicou o cumprimento do exigido pelo inciso II do art. 77 do ADCT da Constituição Federal de 1988, acrescentado pela EC 29/00.

Assim, como vem ocorrendo desde 2015 nas Contas do Estado, a aprovação de orçamento deficitário pelo Poder Legislativo impacta diretamente na apuração dos índices constitucionais da Manutenção e Desenvolvimento de Ensino e Ações e Serviços Públicos de Saúde, na medida em que autoriza o Estado a gastar mais do que arrecada, acarretando recorrentes déficits financeiros.

Portanto, as razões expostas no meu voto, caros Conselheiros, levam-me, neste caso concreto, a incluir os Restos a Pagar não Processados, sem disponibilidade financeira, na apuração dos índices constitucionais da Educação e da Saúde e a atenuar a consequência jurídica do descumprimento do índice de aplicação mínima em Educação.

### III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, acorde com o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal, **voto** pela **emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalva** das contas atinentes ao exercício de 2019, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador Romeu Zema Neto, conforme o disposto no art. 45, inciso II, da Lei Complementar 102/08, tendo em vista o déficit orçamentário autorizado pelo Poder Legislativo, que possibilitou a inscrição de despesas

em Restos a Pagar, sem o correspondente lastro financeiro, fato determinante para a ocorrência das principais irregularidades apontadas, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 1º, da LRF.

Para o eminente Conselheiro Cláudio Terrão, não existe assimetria no tratamento entre apreciação de uma conta de prefeitura e uma conta do governo do Estado. É porque o governo do Estado está amparado pela autorização da Assembleia Legislativa para executar um orçamento com déficit, o que, dessa forma, possibilita essa inscrição. Porque se você autoriza um orçamento deficitário, você está autorizando que se possa gastar mais do que se arrecadou.

Atenuam-se os efeitos jurídicos da insuficiência financeira constatada e o descumprimento da aplicação mínima na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, em razão dos seguintes fundamentos:

- 1- edição e vigência até a presente data dos termos do Decreto 47.101/16, ratificado pela Resolução 5.513/16 da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, e o reconhecendo do estado de calamidade pública por parte deste Tribunal nas Contas de 2016, para aplicar o disposto no art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, produzindo os efeitos de que tratam os incisos I e II;
- 2- Lei Federal 13.655/18, que promove mudanças na LINDB (Decreto 4.657/42), cujo art. 22, parágrafo único, reafirma às instâncias controladoras que, nas decisões sobre regularidade de conduta, sejam consideradas as “circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente”;
- 3- Termo de Compromisso a ser apresentado ao Tribunal, conforme o *caput* do art. 26 da LINDB, no prazo de 120 dias, a contar da publicação desta deliberação, o qual conterá Plano de Ação, cujas medidas e ações concretas, visando solucionar os apontamentos deste voto, serão objeto de monitoramento por parte deste Tribunal, sem prejuízo do cumprimento das demais recomendações e determinações constantes no voto do Relator.

Então, essa é a decisão que devemos aqui tomar. O Relator vai ter oportunidade de fazer o cumprimento desse Plano de Ação, mas o fundamental, nesse Plano de Ação, é o monitoramento. Senão em 2030 nós vamos estar aqui votando do mesmo jeito, porque vai-se falar que lá em 2002 teve alguém que não aplicou. Então, acho que é fundamental que nós criemos coragem e determinemos uma linha do tempo.

É o voto, Excelência.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Pela ordem!

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Eu também, gostaria de falar, pela ordem, depois do Conselheiro.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Não, se quiser pode falar primeiro.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Se me permitir!

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Perfeitamente!

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Então, com a palavra, pela ordem, o Conselheiro Revisor.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Apenas para reforçar o ponto que foi discordante do ponto do Conselheiro Sebastião Helvecio, no que diz respeito à falta de simetria em relação ao Estado e aos municípios. Para mim isso é claríssimo! Não significa que um orçamento deficitário seja um cheque em branco para que o Estado possa descumprir os mínimos da educação e da saúde. Por quê? Eles não estão vinculados à questão orçamentária. Eles estão vinculados ao fluxo financeiro. A base de cálculo é o valor efetivamente arrecadado. Então, ainda que o Estado possa inscrever em restos a pagar valores não executados, aí entenda-se, de fato empregados, transformados em um objeto de fruição para a sociedade, uma escola construída, professores contratados, aula, livros, ainda que isso não seja concluído em suas fases elementares de empenhamento, liquidação e pagamento, não há absolutamente nada, nada a ver uma questão autorizativa legislativa de um orçamento deficitário, com a aplicação do mínimo em educação e saúde. E volto a frisar, eles refletem aquilo que foi arrecadado.

A história do bolo: você tem dois quilos de farinha, 25% do bolo de dois quilos de farinha. Se você tem um quilo de farinha, 25% do bolo de um quilo de farinha. É isso! Não tem nada a ver!

Então, o que de fato nós fazemos aqui – aí me permita – é tratar diferentemente os municípios e o Estado.

Era só essa ressalva.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Com a palavra, o Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Senhor Presidente, não poderia ser diferente, partindo do Conselheiro Sebastião Helvecio, contribuições muito preciosas.

Como, na questão da redação, o Regimento permite só depois de ter acesso ao voto do proponente, eu quero dizer o seguinte. Eu acho que ele tem razão quanto ao acordo de Brumadinho: uma instrumentalização maior do próprio Tribunal para fiscalizar. Ainda se aguarda a votação na Assembleia dos projetos que são prioritários. Nós podemos fiscalizar primeiro os processos licitatórios para as obras que estão lá previstas; as ações de mitigação dos danos social e ambiental. Nós podemos acompanhar até pelo princípio da equidade, e dentro daquilo que a Constituição apresenta como o objetivo da República, que é a erradicação das

desigualdades regionais. Isso é muito importante para que um município da bacia do Paraopeba seja mais beneficiado que outro município, como já constatamos aqui. Então, acolho essa proposta com toda a certeza.

A recomendação para o Governo já está lá na questão dos objetivos do milênio, do desenvolvimento sustentável, da agenda específica da ONU. É só nós concretizarmos mais, colocando a forma de monitoramento pelo Governo do Estado. Eu acho que tem razão o Conselheiro.

A terceira sugestão: essa ideia de um Centro de Governo para integrar planejamento e políticas públicas efetivas, e que, nesse Centro de Governo, haja também um processo de monitoramento.

O que ele levanta da Lei Kandir, não só o nosso Tribunal, mas outros Tribunais de Contas e o próprio TCU deram uma contribuição grande nesse acordo, que ficou muito aquém. Além do mais, hoje tem uma discussão que é a da revogação da Lei Kandir, que Minas iria arrecadar, de imediato, valores significativos. Os projetos estão em tramitação na Câmara Federal. Ou, pelo menos, um novo desenho que não prejudique tanto Minas, Pará, Mato Grosso, Rio Grande do Sul. São os quatro Estados que têm um prejuízo maior, são Estados exportadores de *commodities*, vegetais e minerais. Isso também nós acolhemos.

A questão que ele levanta na conclusão do voto, a ressalva, nós colocamos a autorização legislativa da calamidade pública. O Decreto Legislativo de 2016, que foi prorrogado no atual governo. É bom que se diga que esse decreto está em vigor ainda. Então, ao dizer qual ressalva? Essa questão da autorização, na forma do voto dele.

A proposta do Conselheiro Wanderley traz que o Plano de Ação tem que ser um pouco mais concreto, tem que ter um monitoramento. Então, a gente incluir essa figura do monitoramento.

Quanto à questão da Fapemig, o relatório da CFAMGE é muito grande. Tem um quadro... é a famosa polêmica dos restos a pagar não processados! Então, você tem um acúmulo aparente na Fapemig e, nessa conta de 2019, isso é mais evidente. Se faz um nariz de cera do 1% e, na hora que você vai ver, posteriormente, houve o contingenciamento, houve o cancelamento, e você vai ver que não se chegou nem a 50% daquilo que seria o mínimo constitucional.

Eu queria dizer para Vossas Excelências que, em vez de inspeção, e hoje nós podemos fazê-la de forma *online*, porque não uma auditoria do Tribunal na Fapemig? Então, para confrontar esses dados, em vez de uma mera inspeção, a auditoria seria mais abrangente e nós teríamos esses elementos.

A gente pode acenar nas contas, mas seria em um instrumento próprio, que a Presidência podia encaminhar. Entendeu? Fora do orçamento. Quanto à questão, só discordo em um ponto: restos a pagar não processados. Fico com a sistemática do Conselheiro Presidente quando foi Relator no ano passado, em que os restos a pagar que vinham sendo tratados nos anos anteriores e acabaram não sendo incluídos no ano passado, nas contas de 2018. Eu não aceitaria essa opinião, mas quando Vossa Excelência diz que, mesmo o espaço de cinco anos trazido dos restos a pagar para serem efetivados na educação e na saúde, Vossa Excelência propõe 2019. Em função da pandemia, não seria 2019, seria 2019 e 2020. O Conselheiro Relator das Contas, do Balanço de 2020, pode falar que vai haver muitas coisas e muito maior o volume de restos a pagar não processados!

Acho que se o Governo do Estado apresenta uma proposta, mesmo que ficássemos no marco de cinco anos, de restos a pagar de 2019 e 2020 para a Educação, já representa um volume muito significativo de recursos para essas áreas. Não tenho óbice nenhum a isso.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Mais uma vez peço permissão para falar.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Perfeitamente.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

É apenas para esclarecer que eu não fiz corte temporal em relação à questão dos restos a pagar. Em relação a isso, estou absolutamente de acordo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Você levantou cinco anos, não é?

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Não, não! São coisas diferentes. Vou ler de novo.

“Já em relação à Determinação nº 5, embora a questão atinente ao histórico de restos a pagar da saúde e do ensino seja, de fato, relevante, considero que o Tribunal deva, nesse momento, priorizar a busca por uma solução prospectiva [...]”

Estou de acordo com o Conselheiro Sebastião Helvecio. É daqui para a frente. Daqui para a frente!

Continuando, “[...]capaz de resolver o problema da aplicação de recursos em ASPS e MDE em um futuro próximo[...]”, sem prejuízo das questões relacionadas a cancelamento, prescrição.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Então, eu acolho a proposta. Nesses termos, eu acolho, sem problema!

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Com a palavra o Conselheiro Mauri Torres.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Senhor Presidente;

Conselheiro Durval Ângelo, relator das contas de 2019;

Eminentes Conselheiros; Doutora Elke Andrade, ilustre Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal;

Senhoras e senhores. Boa tarde!

Serei breve no meu pronunciamento e me restringirei a tecer considerações pontuais sobre temas das contas que reputo importantes.

De início, quero enaltecer o primoroso relatório elaborado pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado e o parecer produzido pelo Órgão Ministerial. Essas manifestações e o voto do relator engrandecem nosso Tribunal e certamente contribuirão para o aprimoramento da atuação governamental e para que a Assembleia Legislativa tenha elementos adicionais para formar um juízo acerca da adesão ou não do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal. Quero parabenizar também o Conselheiro Durval Ângelo pelo trabalho realizado como relator das contas de 2019 e, desde já, antecipar que não tenho nenhuma restrição ao voto apresentado por V. Exa.

Devo enfatizar, como bem destacado nas manifestações da Unidade Técnica e do Órgão Ministerial e no voto do relator, que logo no início de 2019 Minas Gerais foi vítima da tragédia humana e ambiental causada pelo rompimento da barragem de rejeitos da Mina do Córrego do Feijão, em Brumadinho.

Esse lamentável desastre, somado à baixa produção do café e à conjuntura econômica nacional, foi determinante para o baixo dinamismo da economia mineira, que encerrou o ano de 2019 com retração de 0,3% (três décimos por cento) do Produto Interno Bruto.

É notório que a crise fiscal de Minas é grave e o voto do relator foi claro nesse sentido quando apontou déficit orçamentário de 8,6 bilhões de reais; o descumprimento dos índices mínimos de educação e saúde; a extrapolação do limite de alerta da Dívida Consolidada Líquida; o resultado deficitário de 9,3 bilhões de reais do Regime Próprio de Previdência do servidor público; e o expressivo crescimento do estoque de restos a pagar, que ao final de 2019 atingiu a cifra de 40 bilhões de reais.

Apesar desses apontamentos, depreende-se da análise das contas que o Estado intensificou esforços para minorar a situação das finanças, como a propósito reconheceu a Unidade Técnica no relatório de reexame.

Nessa linha, cabe assinalar que o repasse das cotas-parte do ICMS e do IPVA aos municípios foi regularizado no curso de 2019 ao passo que a dívida acumulada foi reconhecida e parcelada; a aplicação em gastos com publicidade foi a menor da série 2016/2019; do valor das novas renúncias de receitas previsto na Lei Orçamentária Anual, o Executivo efetivou cerca de 30% (trinta por cento), demonstrando que houve proatividade na contenção de novos benefícios fiscais; a Receita Corrente Líquida teve um aumento de 13,70% (treze inteiros e setenta centésimos por cento) se comparada a 2018; por fim, a nota do Estado no Índice de Efetividade da Gestão Estadual, mesmo que timidamente, evoluiu, do intervalo de "em fase de adequação" para "efetiva".

Diante dessas evidências, que julgo relevante sublinhar, e ainda que pontos relevantes das contas em exame, dos quais o relator não se descurou, repercutam nas contas dos exercícios seguintes, afigura-me que o exame da matéria não pode ser feito dissociado da prescrição do art. 22 da Lei n. 13.655/2018, como a propósito salientou o Ministério Público de Contas, que em seu parecer opinou pela aprovação das contas, com ressalvas, fundado na constatação de que muitas das causas das impropriedades verificadas nas contas remontam a exercícios anteriores a 2019.

Com essas ponderações, senhoras e senhores, associo-me à opinião ministerial e acompanho o voto do relator favorável à emissão de parecer prévio pela aprovação, com ressalvas, das contas anuais prestadas pelo Governador do Estado de Minas Gerais, relativas ao exercício financeiro de 2019, com fundamento no inciso II do art. 45 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, acolhendo na íntegra as determinações e recomendações propostas pelo relator.

É como voto.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Com a palavra o Conselheiro Gilberto Diniz:

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Obrigado, Senhor Presidente.

Inicialmente, cumprimento a todos aqueles que participaram da instrução deste processo, o Relator, Conselheiro Duval Ângelo; o Revisor, Conselheiro Cláudio Couto Terrão; a Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal, Elke Andrade Soares de Moura, e respectivas equipes, bem como os servidores da Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado – CFAMGE, aos quais transmito meu reconhecimento pelo profícuo trabalho realizado, mediante o qual foram oferecidos ao Tribunal Pleno os dados necessários para a emissão do parecer prévio sobre as contas anuais prestadas pelo Excelentíssimo Governador do Estado de Minas Gerais, Senhor Romeu Zema Neto, relativas ao exercício financeiro de 2019.

Cumprimento os demais presentes, conselheiros, servidores deste Tribunal e integrantes da equipe do Governador do Estado, na pessoa do Advogado-Geral, Dr. Sérgio Pessoa de Paula Castro.

Diante da concludente análise, que se encontra descrita de forma pormenorizada no relatório técnico da CFAMGE, a qual se fundamentou nos documentos e informações que integram os autos do processo em epígrafe, passo a tecer breves considerações sobre temas relevantes havidos no período de referência das contas, para, ao final, apresentar minha conclusão sobre as contas governamentais em exame.

### **1 – Introdução**

À saída, registro que teria motivos para concluir pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas ora analisadas, na linha que adotei em votos que proferi no exame das contas anuais da gestão estadual passada, porquanto, mais uma vez, não foram cumpridos os percentuais constitucionais mínimos de alocação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e em ações e serviços públicos de saúde (ASPS). Mas não posso deixar de considerar a realidade circundante, marcada pela crise financeira e pelo desequilíbrio fiscal verificado nas contas públicas do Estado no final da gestão anterior e que perpassa pela atual gestão, o que dificulta de forma bastante contundente as ações governamentais, sobretudo diante do agravamento ocasionado pelas consequências advindas do nefasto desastre ocorrido em Brumadinho. Além disso, não posso deixar de aquilatar o esforço que percebi da atual gestão na tentativa de solucionar as dificuldades enfrentadas, o que não vislumbrei na gestão passada, e os pareceres prévios emitidos pelo Tribunal sobre as contas governamentais dos últimos quatro exercícios financeiros. Em razão de tais premissas, meu voto será norteador pelos princípios da proporcionalidade e da isonomia, conforme passo a expor.

Pois bem. O início da atual gestão, não bastassem a crise financeira e fiscal, agravada pelo vultoso valor das dívidas transferidas de anos anteriores, foi lamentavelmente marcado, como bem realçou a CFAMGE, pelo trágico desastre humano e ambiental ocorrido em Brumadinho, em 25 de janeiro de 2019, devido ao rompimento da barragem de rejeitos de minério da Mina do Córrego do Feijão, operada pela Vale S.A. Esse nefasto evento, que poderia ter sido evitado, é considerado como o maior acidente de trabalho no Brasil em perda de vidas humanas e o segundo maior desastre industrial do século, além dos danos ambientais, materiais, psicológicos causados. Triste capítulo da história de Minas Gerais, essa tragédia provocou, além das

inúmeras mortes, perda de empregos e redução da atividade produtiva, afetando a arrecadação de receitas, como aquelas advindas do próprio Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS.

O exercício financeiro de 2019 repetiu também o cenário vivenciado em 2018, caracterizado pela ausência de repasse de transferências constitucionais obrigatórias aos Municípios mineiros que, em sua grande maioria, são dependentes da receita proveniente desses repasses. Decerto, os Municípios encontram sérias dificuldades para manter ou implementar políticas sociais, notadamente nas áreas mais essenciais da atuação estatal, como a educação e a saúde, segmentos tão caros à sociedade, mormente para a população de baixa renda, que depende sobremaneira dos serviços ofertados pelo Poder Público.

Não obstante, em 4/4/19, o Poder Executivo estadual e a Associação Mineira dos Municípios – AMM, mediante a intermediação do Tribunal de Justiça, celebraram acordo com os Municípios mineiros que, espontaneamente, optaram por aderir ao ajuste, prevendo a regularização imediata dos repasses futuros e a transferência parcelada dos valores atrasados.

A persistente retenção dos repasses constitucionais favorecem possíveis colapsos na efetivação de políticas essenciais ao atendimento dos anseios da coletividade.

## **2 – Panorama Econômico e Execução Orçamentária**

No campo econômico, verificou-se que o PIB de Minas, de acordo com dados da Fundação João Pinheiro – FJP, apresentou valor nominal de R\$632,002 bilhões em 2019, correspondendo a 8,71% (oito inteiros e setenta e um centésimos por cento) do PIB nacional (R\$7,257 trilhões). Em termos reais, a taxa de crescimento do PIB mostrou-se instável em 2019, revelando baixo dinamismo, o que levou a economia mineira a encerrar o exercício financeiro com retração de 0,3% (três décimos por cento) no PIB. Esse resultado, consoante consta à fl. 26 do relatório técnico inicial, ficou aquém do alcançado em 2018 (+ 1,2%) e do aferido para o Brasil (+ 1,1%).

O saldo da balança comercial mineira correspondeu a 34,15% (trinta e quatro inteiros e quinze centésimos por cento) da balança nacional, ao totalizar US\$15,933 bilhões, o que representou 4,82% (quatro inteiros e oitenta e dois centésimos por cento) superior ao período anterior e o segundo maior do país, atrás apenas do Pará (fl. 28).

O estado de Minas Gerais, consoante se extrai da fl. 28 do relatório técnico, encerrou o último trimestre de 2019 com 11,314 milhões de pessoas na força de trabalho, das quais 1,071 milhão de pessoas estão desocupadas, segundo o IBGE, sendo que a taxa de desocupação, de 9,5% (nove inteiros e cinco décimos por cento), foi menor do que a observada para o Brasil (11%) e para o Sudeste (11,4%).

A despeito da determinação de observância do equilíbrio fiscal preconizada na Constituição da República e na Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pelo quinto ano consecutivo foi previsto na Lei Orçamentária Anual – LOA, déficit orçamentário, projetado em R\$11,443 bilhões, com receita estimada em R\$100,330 bilhões e despesa fixada em R\$111,774 bilhões, incluídas as operações intraorçamentárias (fls. 47 e 49). E, ao final do exercício financeiro de 2019, depois da execução orçamentária, constatou-se que o déficit orçamentário efetivo apurado pelo Estado foi de R\$8,632 bilhões (diferença entre a despesa realizada de R\$108,180 bilhões e a receita arrecadada de R\$99,548 bilhões – fls. 131 e 473).

Em 2019, manteve-se a trajetória deficitária na execução orçamentária, de R\$8,632 bilhões, que, comparado ao apurado em 2018, de R\$11,233 bilhões, evidencia uma redução de 23,15% (vinte e três inteiros e quinze centésimos por cento) (fl. 471).



Essa previsão deficitária, conforme bem assinalou a Cfamge, vai de encontro do princípio do equilíbrio fiscal, que privilegia e reforça o planejamento, bem como, mais especificamente, a sua vinculação com a execução do gasto público, e traz sérias consequências para as finanças do Estado, a exemplo do endividamento registrado em Restos a Pagar sem disponibilidade de Caixa, procedimento não permitido pela LRF.

A despesa fiscal foi fixada em R\$111,774 bilhões e, em virtude da abertura de créditos adicionais líquidos, o crédito autorizado perfaz R\$116,866 bilhões, representado 4,56% (quatro inteiros e cinquenta e seis centésimos por cento) de acréscimo à previsão inicial. A despesa total empenhada/realizada somou R\$108,181 bilhões, representando 96,79% (noventa e seis inteiros e setenta e nove centésimos por cento) da dotação inicial fixada e 92,57% (noventa e dois inteiros e cinquenta e sete centésimos por cento) do crédito autorizado (dotação atualizada), superando os R\$102,987 bilhões realizados no exercício financeiro de 2018 em 5,04% (cinco inteiros e quatro centésimos por cento) (fl. 90).

O Poder Executivo foi autorizado a abrir créditos suplementares ao seu orçamento até o limite de 40% (quarenta por cento) da despesa fixada (*caput* do art. 9º da LOA), sendo que, em 2019, as suplementações totalizaram R\$21,159 bilhões, isto é, 18,93% (dezoito inteiros e noventa e três centésimos por cento) do crédito inicial fixado, evidenciando, desse modo, o atendimento ao limite legal (fl. 70).

### **3 – Desoneração dos valores referentes às emendas parlamentares impositivas do limite de suplementação de créditos orçamentários**

Constatou-se que a LOA reiterou, no § 1º do seu art. 9º, a desoneração do limite percentual de despesa referente às emendas parlamentares individuais, o chamado Orçamento Impositivo. Em razão disso, foram abertos, em 2019, créditos suplementares de R\$72,033 milhões (extralimite), referentes ao remanejamento das citadas emendas (Decreto com Numeração Especial 245, de 11/4/2019), que, em face do mencionado dispositivo da LOA, não foi computado para cálculo do limite de suplementação (fl. 71).

Acerca dessa prática, tida como irregular à luz do inciso VII do art. 167 da Constituição da República, a Cfamge ressaltou que já houve ocorrência similar anterior no Estado, também no âmbito do Poder Executivo, tendo como objeto despesas do grupo Pessoal e Encargos. E que, por ocasião da apreciação das contas de 2011, este Tribunal já havia recomendado ao Poder Executivo que estabelecesse limite percentual que comportasse todas as suplementações, em conformidade com os ditames constitucionais e legais, visando permitir melhor controle das ações do Poder Público. Tal recomendação foi reiterada no parecer prévio emitido sobre as contas do exercício financeiro de 2014.

Embora cumprida a referida recomendação nos exercícios financeiros de 2016 a 2018, a LOA, em 2019, voltou a determinar, no § 1º do seu art. 9º, a desoneração do limite percentual de despesa referente às emendas parlamentares individuais.

Em sua defesa sobre o tema, o Executivo 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 Executivo para realocar as dotações inseridas por emendas à LOA.

Tais argumentos não foram acolhidos pela Cfamge (fls. 63 e 64 do relatório de reexame), por entender que a vedação à concessão ou utilização de créditos ilimitados, consignada no inciso VII do art. 167 da Constituição da República, busca não apenas o equilíbrio, mas também estabelecer elo entre o planejamento do gasto e sua efetiva execução. Assinalou a Cfamge que, admitir créditos ilimitados ou inserir cláusulas de desoneração de limites, seria reconhecer que

o orçamento é peça de ficção e que as despesas fixadas podem ser livremente alteradas ao longo da execução.

A Cfamge ressaltou que o Executivo tem o poder/dever de vetar parcialmente o projeto de LOA, diante da afronta ao citado dispositivo constitucional, e que, não o fazendo, contribuiu para a concretização da irregularidade apontada.

Salientou 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 na LOA da União para o exercício de 2020, não constam dispositivos dessa natureza”.

Nesse contexto, faz-se mister que o Executivo atente para a norma de regência, incluindo todos os gastos no percentual limite de suplementação, em cumprimento ao que preceitua a legislação vigente, sobretudo a vedação imposta pelo inciso VI do art. 167 da Constituição da República.

#### **4 – Execução não equitativa das emendas parlamentares impositivas**

Outro tema relativamente recente que foi levantado pela Cfamge diz respeito ao acompanhamento das emendas parlamentares impositivas.

Em 26/7/2018, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 96, que alterou os artigos 159 e 160 da Constituição do Estado de Minas Gerais e acrescentou os artigos 139 e 140 ao Ato das Disposições Constitucionais (ADCT), instituindo o chamado “Orçamento Impositivo”, que estabelece, a partir de 2019, a obrigatoriedade de previsão e execução das despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais. Tais emendas consistem em ferramentas que aproximam o Poder Legislativo da elaboração do orçamento anual e buscam efetivar as políticas demandadas pelos cidadãos.

Nas alterações implementadas, em síntese, foi estabelecido que as emendas individuais ao projeto de Lei Orçamentária serão aprovadas no limite de 1% (um por cento) da receita corrente líquida – RCL prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo. A metade desse valor deve ser destinada a Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS, sendo que a sua execução será considerada no cômputo dos recursos mínimos, equivalentes de 12% (doze por cento), previsto na Constituição da República, a serem aplicados pelos Estados em ASPS. Tais dotações, incluídas na LOA de 2019, somente poderão ser objeto de alteração, pelo autor da emenda, caso a unidade orçamentária de destino também seja vinculada a ASPS. Além disso, é vedada a destinação de recursos para pagamento de pessoal ou encargos sociais (fl. 46 e 76).

O art. 139 do ADCT da Constituição Mineira ressalva que o percentual total de previsão das emendas individuais deverá ser cumprido de forma progressiva, sendo 0,70% (setenta centésimos por cento) em 2019, 0,80% (oitenta centésimos por cento) em 2020, 0,90% (noventa centésimos por cento) em 2021 e 1% (um por cento) a partir de 2022.

Em conformidade com a informação constante na nota 25, à fl. 46 do relatório técnico, as emendas individuais apresentadas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA serão aprovadas no limite de 1% (um por cento) da RCL prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo. Desse percentual, no mínimo metade será destinada a ASPS. Porém, há regra de transição que prevê, para 2019, o limite de 0,70% (setenta centésimos por cento) da RCL para aprovação das mencionadas emendas, tendo sido tais regras levadas em consideração para aprovação.

Utilizando estritamente o conceito de execução equitativa trazido na Constituição Mineira, a Cfamge verificou que ele não foi atendido, porquanto os valores da despesa executada por

deputado estadual oscilaram entre zero e R\$5,112 milhões. Nenhum valor das emendas propostas pelo deputado Antônio Lerin (PSB) foi executado, tendo em vista que todas as suas indicações foram reprovadas. Ademais, analisando os valores executados por parlamentar, observou-se que as emendas de sete dos setenta e sete deputados não foram executadas em conformidade com o mínimo de 50% (cinquenta por cento) das despesas em ASPS.

Vale ressaltar que, conforme o inciso I do art. 140 do ADCT da Constituição Mineira, “as programações incluídas por emendas individuais [...] serão de execução orçamentária e financeira obrigatória [...] sendo 50% [...] destinados a ações e serviços públicos de saúde” (fl. 83).

Apesar das justificativas apresentadas pelo Executivo, a Cfamge ainda mantém a informação de que a execução equitativa não foi atendida, mesmo considerando o conceito apresentado pela Secretaria de Estado de Governo - Segov, em conjunto com a Advocacia Geral do Estado - AGE, da utilização de um percentual, em contraponto à análise de valores nominais. Como explanado pela própria Segov e verificado pela Cfamge, houve considerável variação nas execuções por parlamentar (fl. 30 do reexame).

A questão em foco, portanto, requer a devida atenção por parte do Executivo e Legislativo, mormente por estar associada ao cumprimento dos limites constitucionais e da regra de execução equitativa.

## 5 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE

Questão de expressivo relevo no exame das contas, a meu juízo, diz respeito aos percentuais mínimos constitucionais de recursos que os entes federados devem alocar na MDE e em ASPS.

O art. 212 da Constituição da República determina aos Estados a aplicação mínima de 25% (vinte e cinco por cento) da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na MDE. Mandamento congênere está plasmado no *caput* do art. 201 da Constituição Mineira.

Em relação ao cumprimento desse mandamento constitucional, o Executivo, por meio das informações constantes no Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), relativo ao 6º bimestre do exercício financeiro de 2019, demonstrou que as despesas empenhadas, custeadas com a receita resultante de impostos e recursos do Fundeb, totalizaram **R\$11,940 bilhões** (fl. 270), dos quais foram liquidados R\$11,679 bilhões. Os R\$261 milhões restantes foram inscritos em Restos a Pagar Não Processados - RPNP (fl. 276).

Ao total empenhado, foram acrescidas perdas com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, no valor de R\$1,455 bilhão, e deduzidos R\$55 milhões referentes a cancelamentos, em 2019, de Restos a Pagar que compuseram o percentual de alocação de recursos em MDE em exercícios financeiros anteriores (fl. 276).

Dessa forma, o Executivo demonstrou a aplicação de R\$13,341 bilhões em MDE, correspondentes a **25,32%** (vinte e cinco inteiros e trinta e dois centésimos por cento) da receita de impostos e transferências, de R\$52,694 bilhões (fl. 276).

### Índice de gastos em MDE apurado pelo Executivo em 2019

Descrição	Valores em R\$
Gastos com MDE	11.678.943.403,25
RPNP incluídos nos gastos com MDE	261.359.217,17
Perda com o Fundeb	1.455.265.571,86
Cancelamento de RP, em 2019, q/ compuseram o índice em exercícios anteriores	(54.637.733,16)
Total dos gastos MDE apurado ( A )	13.340.930.459,12

Receita Líquida de Impostos e Transferências ( B )	52.694.470.347,20
Percentual aplicação em MDE ( A / B )	25,32%

Antes de avançar no exame do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) de recursos que o Estado tem o dever de alocar na MDE, cumpre salientar que, no tocante às transferências ao Fundeb, a Cfamge informou que a Constituição da República não excluiu os recursos decorrentes da alíquota adicional do ICMS, prevista no § 1º do art. 82 do ADCT, a serem repassados ao Fundeb. E, nesse sentido, a Cfamge informou que existe débito do Estado de Minas Gerais, em face da ausência dos repasses devidos a esse título, no período de 2012 a 2018, no montante de R\$492 milhões (fl. 273).

Ademais, salientou que, no exercício financeiro de 2019, as transferências ao Fundeb, relativas ao ICMS, continuavam sendo feitas com exclusão do percentual destinado ao Fundo de Combate à Pobreza, concluindo, assim, que essa prática adotada pelo Executivo não encontra respaldo nas regras constitucionais e legais sobre a matéria.

Não houve manifestação do Executivo estadual acerca dessa questão.

Em razão disso, na linha do entendimento técnico, considero que cabe a este Tribunal de Contas exigir do Executivo estadual plano de regularização do repasse ao Fundeb do valor de R\$626.087.545,82 (seiscentos e vinte e seis milhões oitenta e sete mil quinhentos e quarenta e cinco reais e oitenta e dois centavos), concernentes ao período de 2012 a 2019, e adotar providências com vistas à correção imediata da impropriedade, qual seja, de não repassar ao Fundeb a parcela relativa ao ICMS (fl. 276).

Prosseguindo, verifico que a Cfamge decotou as seguintes despesas computadas pelo Executivo, em 2019, como próprias da MDE: gastos com inativos, no valor de R\$2,263 bilhões (fl. 277); RPNP, inscritos no exercício, sem disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino, R\$261,359 milhões (fl. 280); despesas com assistência comunitária, R\$639 mil (fl. 276); e cancelamentos, em 2019, de Restos a Pagar inscritos com disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino, R\$437,528 milhões (fl. 284). Desse modo, os recursos financeiros aplicados pelo Executivo estadual na MDE, depois dos ajustes efetivados pela Cfamge, somaram R\$10,433 bilhões, equivalentes a **19,80%** (dezenove inteiros e oitenta centésimos por cento) da receita base de cálculo, em vez dos 25,32% (vinte e cinco inteiros e trinta e dois centésimos por cento) apresentados pelo Executivo estadual (fls. 276 e 286, do Relatório Técnico).

#### Índice de gastos em MDE apurado pela Cfamge

Descrição	Valores em R\$
Gastos com MDE	11.678.943.403,25
RPNP Incluídos nos Gastos com MDE	261.359.217,17
Perda com o Fundeb	1.455.265.571,86
Restos a Pagar Não Processados Inscritos em 2019 sem disponibilidade financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino	(261.358.988,24)
Cancelamentos, em 2019, de Restos a Pagar Inscritos, com Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino	(437.528.155,96)
Despesas com Inativos	(2.262.829.699,26)
Gastos com Assistência Comunitária	(638.997,99)
Valor dos gastos MDE Ajustado ( A )	10.433.212.350,83
Receita Líquida de Impostos e Transferências ( B )	52.694.470.347,20
Percentual aplicação em MDE ( A / B )	<b>19,80%</b>

O Executivo pronunciou-se sobre as duas primeiras exclusões. Contudo, ficou silente sobre as demais deduções levadas a efeito pela Cfamge.

O Executivo estadual argumentou que, em 2019, foram identificadas despesas relacionadas com MDE, referentes ao pagamento de servidores inativos da área da Educação com recursos ordinários (Fonte 10), da ordem de R\$2,263 bilhões, as quais foram consideradas para aferição do percentual mínimo, por autorização da Câmara de Coordenação de Ação Governamental, consoante Ata da Reunião nº 03/2019 (fls. 35 e 36 do relatório de reexame).

Ressaltou que o orçamento fiscal do Estado para o exercício financeiro de 2020, já aprovado pelo Legislativo, também apropriou entre 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).

Alegou, ainda, que não se pode concluir pela existência de erro grosseiro, com fundamento nas disposições do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb).

A meu juízo, agiu com o devido acerto a Cfamge, ao promover o expurgo dos gastos com inativos para cálculo do percentual mínimo de recursos alocado em MDE, em razão das normas contidas nos arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394, de 1996, c/c o inciso I do art. 22 da Lei nº 11.494, de 2007, e das disposições da IN/TCEMG nº 13, de 2008, com as modificações introduzidas pela IN/TCEMG nº 09, de 2011, que, no § 1º do seu art. 6º, fixou a impossibilidade de serem considerados, na composição do índice de aplicação no ensino, os gastos com inativos e pensionistas da Educação.

E, em que pese a referida instrução ter previsto, de forma transitória, a concessão de prazo para adequação àquele dispositivo, e ter o Tribunal outrora aceito, excepcional e temporariamente, a inclusão desses gastos em virtude da celebração do Termo de Ajustamento de Gestão – TAG celebrado com o Estado, atualmente, a matéria no âmbito desta Corte já se encontra pacificada.

Para ênfase de tal assertiva, o Tribunal Pleno, na sessão de 23/1/2019, ao apreciar os autos do Assunto Administrativo nº 1.040.482, sob relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão, reafirmou, à unanimidade, a vedação da inclusão dos gastos com inativos e pensionistas da Educação no cômputo da aplicação do percentual mínimo de recursos em MDE. Na oportunidade, salientou-se que os recursos destinados ao pagamento de benefícios previdenciários não repercutem, sequer indiretamente, na prestação dos serviços de educação, da mesma forma que o pagamento de trabalhadores da educação em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Mais recentemente, ou seja, depois de verificar que o Executivo, no exercício financeiro de 2020, estava computando indevidamente despesas com inativos em MDE, conforme Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO referente ao primeiro bimestre de 2020, em desrespeito ao disposto na Constituição da República, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e na Instrução Normativa (INTC) nº 13, de 2008, o Tribunal Pleno, por força da decisão prolatada na sessão de 29/7/2020, nos autos do Acompanhamento nº 1.088.916, determinou que o Executivo se absteresse de computar tais gastos no cômputo do percentual mínimo de aplicação de recursos em MDE.

Assim, diante da firme interpretação conferida à matéria por este Tribunal de Contas, impõe-se ao Executivo deixar de incluir esses gastos no cálculo do índice de aplicação de recursos em MDE, em fiel observância à legislação de regência.

O Executivo alegou, sobre a glosa do montante de R\$261,359 milhões de RPNP inscritos no exercício sem disponibilidade financeira, que o Estado vem apresentando sucessivos déficits orçamentários. E que, muito embora a disponibilidade de caixa negativa, em 31/12/2019, tenha sido de R\$36,9 bilhões, todos os RPNP foram considerados e devidamente registrados na contabilidade, em atendimento aos procedimentos contábeis vigentes. Isso evidenciaria de

forma transparente a situação fiscal do Estado e os compromissos assumidos, mesmo os pendentes de liquidação e pagamento.

Insta salientar, com relação ao déficit apresentado no orçamento, que já na apreciação das contas de governo atinentes ao exercício financeiro de 2015, asseverei que, apesar de a Lei de Meios ter sido aprovada com déficit orçamentário, as despesas com ASPS e com a MDE foram fixadas com a observância dos percentuais mínimos constitucionalmente exigidos de 12% (doze por cento) e 25% (vinte e cinco por cento), respectivamente. De igual modo, foram fixadas nos exercícios financeiros seguintes, incluindo o de 2019, ora em análise. E não poderia ter sido diferente, pois essas percentagens mínimas incidem sobre a receita efetivamente arrecadada no exercício financeiro, para quantificação do montante de recursos a ser alocado nessas políticas essenciais.

A existência de déficit orçamentário, portanto, ainda que se possa cogitar de estar amparado pelo Poder Legislativo, em regra, não tem o condão mitigar o dever constitucional de alocar os percentuais mínimos de recursos em MDE e ASPS.

É notório que esse cenário, contudo, vem se mantendo desde 2015, sendo reflexo do grau de dificuldade que o Poder Executivo enfrentou e ainda enfrenta para financiar e manter controlados os gastos públicos, o que exigia – e continua a exigir – avanços institucionais para solução de déficits de difícil equacionamento, sobretudo em momentos, como os da atual conjuntura econômica do país, em que as fontes de financiamento das despesas públicas são previsivelmente escassas.

Diante do contexto histórico, no que se refere ao expurgo dos RPNP sem disponibilidade financeira, ressalto que o posicionamento por mim adotado em manifestações pretéritas era de que, até que os recursos vinculados à Saúde e à Educação fossem segregados do caixa único do Estado, a inclusão das despesas inscritas em Restos a Pagar, para apuração dos percentuais constitucionais de recursos alocados na MDE e em ASPS, ficaria condicionada à existência de disponibilidade financeira do Poder Executivo, conforme “Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa” – Anexo 5 do RGF (Relatório de Gestão Fiscal).

Ocorre que, consoante explicitado no relatório da Cfamge (tópico que trata da “Metodologia de apuração das despesas com MDE e ASPS” - fl. 257), a partir de 2018, o Executivo acatou as recomendações do Tribunal, quanto ao cumprimento do inciso I do art. 50 da LRF, e passou a evidenciar a disponibilidade de caixa específica por recursos vinculados.

Assim, tornou-se possível identificar, a partir do exercício financeiro de 2018, se, de fato, haveria suficiência financeira para apuração dos índices de recursos alocados na MDE e em ASPS. E, de acordo com a análise do demonstrativo à fl. 281, a Cfamge constatou a insuficiência de recursos específicos para cobrir, não apenas os RPNP, objeto de análise neste tópico, mas também os RPP, que, por força do entendimento emanado da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, são atualmente computados, independentemente da existência dos recursos financeiros correspondentes.

No entanto, ao avaliar a dedução dos Restos a Pagar de exercícios anteriores cancelados no exercício financeiro de 2019 feita pelo Executivo, para apuração do limite constitucional de aplicação de recursos em MDE, a Cfamge, por constatar que tais deduções, na quantia de R\$54,638 milhões, se restringiram aos cancelamentos relativos ao ano-origem 2018, entendeu que o valor a ser decotado deveria englobar a totalidade dos RPNP de exercícios anteriores (2012 a 2018) cancelados em 2019, no montante de R\$437,528 milhões. Nesse valor, já estariam incluídos os cancelamentos atinentes ao ano-origem 2018.

Porém, para promovermos a análise dos efeitos dos RPNP na apuração dos gastos com MDE, torna-se necessário fazer breve histórico da situação financeira existente ao final do exercício financeiro de 2018, uma vez que, como será demonstrado, a realidade constatada na apuração dos gastos com educação no período de 2015 a 2018 interferiu diretamente na gestão financeira dos recursos destinados à educação, em 2019.

Como exaustivamente retratado em diversas passagens do estudo técnico, a insuficiência financeira para pagamento dos RPNP passou a ser configurada no Estado a partir do exercício financeiro de 2015 e perdurou até o final do exercício financeiro de 2018. Nesse período, o posicionamento da Cfange, ao qual me alinhei à época, era de que os RPNP não poderiam ser computados como gastos com MDE.

Essa realidade foi demonstrada nas respectivas análises das contas correspondentes aos exercícios financeiros citados (2015 a 2018), sendo que, nos pareceres prévios emitidos pelo Tribunal, era concedido prazo para o então gestor regularizar o apontamento.

Tanto é que, por ocasião da emissão de parecer prévio sobre as contas governamentais dos exercícios de 2015 e 2016, considerando a situação financeira crítica do Estado, decidiu o Pleno deste Tribunal, por maioria, que, excepcionalmente, fossem aceitos no cômputo das despesas efetuadas com a MDE, os RPNP que tinham sido expurgados pela Cfange por falta de disponibilidade financeira, nos valores totais de R\$821 milhões e R\$989 milhões, respectivamente.

Determinou-se, outrossim, que tais despesas deveriam ser liquidadas e pagas até o final do exercício financeiro de 2018. E, conforme estudo da Cfange anexado às fls.1.038 a 1.042 dos autos do Balanço Geral do Estado de 2018, foi evidenciado que, em 31/12/2018, do montante acima referido, ainda restavam saldos a pagar de R\$107,67 milhões de 2015 e R\$252,21 milhões de 2016. Esses valores foram transferidos para a gestão que se iniciou em 2019.

Aliado a essa situação refletida a partir da realidade de 2015 e 2016, temos que, nos exercícios financeiros de 2017 e 2018, o Executivo estadual permaneceu computando RPNP sem disponibilidade financeira na apuração dos gastos com MDE. A inclusão dos valores correspondentes aos RPNP na apuração do índice de recursos alocados na MDE foi acatada pelo Tribunal na emissão do parecer prévio sobre as contas governamentais, como se denota dos excertos dos votos a seguir colacionados:

Processo: 1040601

Natureza: BALANÇO GERAL DO ESTADO

Exercício: 2017

Responsável: Fernando Damata Pimentel

Considerando que a natureza destas despesas é apropriada à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e os fundamentos constantes da minha manifestação no tópico relativo aos Restos a Pagar, **os quais equacionam, mediante Termo de Compromisso e Plano de Ação, solução para a questão relativa à disponibilidade financeira em face das inscrições em restos a pagar não processados**, incluídas as despesas com MDE; entendo pela inclusão do valor de R\$ 1.244.143.301,48, inscritos em restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira, nas despesas com MDE, passando a totalizar R\$ 11.852.389.285,96, correspondente a 25,1066% da receita base, acima, portanto, do mínimo exigido pelo art. 212 da Constituição da República. (Excerto do voto do Conselheiro Sebastião Helvecio, pela emissão de parecer prévio pela aprovação, com ressalvas – aprovado na sessão de 6/5/2019) (fl. 65 do acórdão).

Processo: 1066559

Natureza: BALANÇO GERAL DO ESTADO

Exercício: 2018

Responsável: Fernando Damata Pimentel

No que tange aos valores de RPNP, verificamos que, historicamente, este Tribunal tem assentido com o cômputo de seus valores para fins de apuração dos mínimos constitucionais de MDE e ASPS, conforme se verifica nos votos vencedores quando da análise das contas de governo dos exercícios anteriores.

**Diante dos precedentes citados, relativos aos exercícios de 2015 a 2017 anteriormente citados, que demonstram a reiterada concordância desta Corte com o cômputo dos RPNPs na apuração do limite constitucional de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino, entendemos que, no caso em concreto, em homenagem aos princípios da segurança jurídica e da equidade, não há que se decotar os RPNPs do índice de aplicação MDE.**

Considerando que a natureza destas despesas é apropriada à Manutenção, chegamos à mesma solução relativa aos Restos a Pagar, os quais serão equacionados, mediante Termo de Compromisso, propondo solução para a questão relativa à disponibilidade financeira, em face das inscrições em restos a pagar não processados, incluídas as despesas com MDE. (Excerto do voto divergente do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, pela emissão de parecer prévio pela aprovação, com ressalvas – aprovado na sessão de 12/2/2020) (fl. 76 das notas taquigráficas).

Este Tribunal, diante dos posicionamentos externados pela maioria dos membros do Colegiado, aprovou a apresentação, pelo Executivo estadual, de um Termo de Compromisso e Plano de Ação, a fim de solucionar a questão relativa à inscrição de despesas em RPNP sem disponibilidade financeira, incluídas as despesas com MDE.

E, conforme se extrai das notas taquigráficas da sessão do Tribunal Pleno de 18/12/2019, atinentes aos autos do processo de prestação de contas de 2017 – Processo nº 1.040.601, considerando que se encontrava em curso a deliberação do parecer prévio sobre as contas governamentais do exercício financeiro de 2018, com votos já proferidos no sentido da atualização do termo de compromisso com os dados e informações de 2018, foi suspenso o prazo fixado para o envio do termo de compromisso até a deliberação final do processo concernente ao Balanço-Geral do Estado de 2018.

Após, tendo em vista a emissão do parecer prévio sobre as contas de 2018, ocorrida em 12/2/2020 e transitada em julgado em 21/01/2021, o relator das contas, Conselheiro José Alves Viana, iniciou as tratativas para que o Executivo estadual apresentasse o citado termo de compromisso. E, consoante se extrai dos autos do Processo nº 1.066.559, recentemente, ou seja, em 18/5/2021, foi deferido novo prazo para apresentação do documento, contado da intimação do responsável (despacho exarado pelo atual relator, Conselheiro Mauri Torres – anexado ao SGAP em 19/5/2021– peça nº 45).

Feito esse histórico, há que se ponderar que os Restos a Pagar de exercícios anteriores cancelados em 2019 compõem as despesas que serão objeto do termo de compromisso até então não formalizado.

Ademais, nos deparamos com a informação contida no relatório técnico resultante do exame da defesa, à fl. 71, anexado aos autos da prestação de contas de 2019, de que a Secretaria de Estado de Fazenda - SEF, em seus esclarecimentos, encaminhou as justificativas dos órgãos e entidades sobre os cancelamentos de Restos a Pagar em 2019, por meio de arquivo compactado, as quais



foram objeto de circularização realizada pela Superintendência Central de Contadoria Geral - SCCG/SEF.

A Cfamge salientou que foram relacionados, de forma resumida, todos os valores cancelados por unidade orçamentária, destacando que os mais relevantes foram os relacionados a Pessoal. A Cfamge considerou procedentes as alegações da defesa, relativas às justificativas apresentadas de cada órgão e entidade da Administração Direta, frente aos cancelamentos de RPP em 2019.

Em decorrência da análise empreendida, a Cfamge expõe que, entre os R\$935,526 milhões de cancelamentos, destacam-se os efetuados pelas unidades orçamentárias: 9801/FPC, R\$330,683 milhões, referentes à Folha de Pagamento de Pessoal e Encargos Sociais-INSS, apropriados no exercício de 2017; 1031-TJMG, R\$ 330,146 milhões, referentes à Folha de Pagamento, cancelamento por insubsistência dos respectivos saldos, conforme explicação da unidade; 1261 – SEE, R\$144,593 milhões, que foram cancelados por inúmeros motivos, entre os quais se destacam alteração de Fonte de Pagamento – da 71 para a 21, encerramento de atividade de escolas estaduais, termos de compromissos expirados.

Para cancelamento dos Restos a Pagar remanescentes de exercícios anteriores, em especial vinculados à folha de pagamento do exercício financeiro de 2017, há explícita alegação de insubsistências de saldos. E, nos cancelamentos em análise da educação especificamente (R\$437,528 milhões), temos que R\$321,690 milhões, conforme demonstrado no quadro de “Restos a Pagar Cancelados, em 2019, RPP e RPNP, por Anos-Origem 2012 a 2018 (MDE)” à fl. 285 do estudo técnico inicial, decorreram justamente de Restos a Pagar provenientes do registro da folha de pagamentos de 2017, inscritos à época e que, por força da proposta de formalização do termo de compromisso anteriormente mencionado, foram computados como MDE daquele exercício financeiro.

O valor dos Restos a Pagar oriundos da folha de pagamento de 2017, de R\$321,690 milhões, por si só, representa 73,53% (setenta e três inteiros e cinquenta e três centésimos por cento) do total de Restos a Pagar cancelados em 2019, apurados no estudo técnico, da ordem de R\$437,528 milhões.

Frente a esse complexo contexto, e diante das decisões deste Tribunal de Contas de equacionar o problema dos Restos a Pagar sem disponibilidade financeira dos exercícios financeiros de 2015 a 2018, mediante termo de compromisso, ainda a ser formalizado, pondero que não há como sancionar o novo gestor por uma realidade que perdurou nos últimos quatro anos que antecederam seu mandato e que ainda não foi equacionada por meio do mecanismo definido como norteador da ação do gestor público.

Torna-se essencial a observância do princípio da não surpresa, aplicável não só no âmbito do direito tributário, mas também no âmbito do direito administrativo, porquanto não se mostra razoável que a mudança de orientação deste Tribunal de Contas venha atingir situações dos jurisdicionado já consolidadas.

Não posso deixar de obtemperar, *in casu*, que, diante da atuação dos órgãos de controle de forma definitiva, como ocorreu nos pareceres prévios emitidos que abordaram situação idêntica à ora em análise, ocorrida nos exercícios financeiros de 2015 a 2018, necessário se faz que o caso seja examinado sopesando os princípios da legalidade estrita e da segurança jurídica, com vistas à estabilização das situações já constituídas.

Assim, a bem da uniformização das decisões deste Tribunal, entendo que, no caso em tela, os cancelamentos dos Restos a Pagar de exercícios anteriores, formalizados em 2019, devem ser objeto de análise no termo de compromisso idealizado na apreciação das contas governamentais

do exercício financeiro de 2018, considerando que fruto de concessão conferida às contas sob responsabilidade de gestor distinto do atual.

Demais disso, acerca desses RPNP sem disponibilidade financeira, mas que foram inscritos no exercício financeiro de 2019, deve ser concedido ao gestor responsável tratamento idêntico ao conferido nos exercícios financeiros anteriores, devendo ser formalizado, com a urgência que o caso requer, termo de compromisso para equacionamento dos valores envolvidos, podendo, ainda, ser determinada a inclusão no termo de compromisso em tramitação, dos valores correlatos a 2019.

Ainda com relação ao gerenciamento dos RPNP de exercícios financeiros anteriores, constato que o estudo técnico, à fl. 288, retratou que, no ano de 2019, foram pagos pelo Executivo R\$142,098 milhões referentes aos RPNP, cujas inscrições ocorreram no período de 2015 a 2018. É dizer, do total RPNP sem disponibilidade financeira transferidos dos exercícios financeiros de 2015 a 2018, de R\$1,768 bilhões (R\$1.187.919.075,77 + R\$142.097.793,82 + R\$437.528.155,96), o Executivo estadual liquidou e pagou R\$142,098 milhões.

A Cfamge registrou o entendimento consolidado na resposta dada à Consulta nº 932.736, segundo o qual os valores dos RPP poderão ser aceitos no cômputo do percentual mínimo de gastos com ASPS no exercício financeiro em que forem pagos, desde que não tenham sido incluídos no percentual de gastos com ASPS no exercício financeiro em que foram empenhadas e liquidadas as respectivas despesas, por falta de disponibilidade financeira. E mais, apesar de ser possível a analogia desse entendimento aos Restos a Pagar – processados e não processados – relativos a gastos com MDE, o Tribunal, em decisão plenária, já teria considerado tais despesas como MDE em exercícios financeiros anteriores, quando apurou o percentual com base na totalidade das despesas empenhadas mesmo sem disponibilidade financeira. Assim, a Cfamge não computou tais valores, por entender que incorreria em dupla contabilização, caso também considerasse os pagamentos que ora se apresentam para cálculo do índice de MDE de 2019.

Tal interpretação, a meu juízo, resultaria em prejuízo para o gestor que utilizou recursos arrecadados em 2019 para arcar com despesas cujas obrigações foram contraídas em gestões anteriores, as quais, à época, foram acatadas pelo Tribunal e condicionadas ao termo de compromisso, que ainda não foi formalizado, ênfatizo.

Em verdade, a quitação desses gastos sinaliza a tentativa do gestor de, ainda que paulatinamente, equacionar a questão dos Restos a Pagar, cancelando as insubsistências e, ao mesmo tempo, honrando o pagamento das despesas legítimas e regulares até então realizadas pelo Estado, independentemente de quem tenha sido o ordenador. Tudo isso em um contexto de histórica escassez de recursos, haja vista a comprovada ausência de disponibilidade financeira retratada nos exercícios anteriores.

Diante de toda essa explanação acerca dos RPNP, tendo como fundamento a determinação reiterada deste Tribunal de Contas, de que, diante da realidade do Estado apurada na sua recente conjuntura, de 2015 a 2018, o termo de compromisso representa o instrumento hábil para avaliar as despesas computadas na MDE e para as quais não havia disponibilidade financeira, e pelas razões anteriormente expostas, considero que, ao valor apurado pela Cfamge, como aplicado em MDE, devem ser acrescidos: **R\$261,359** milhões de RPNP de 2019 sem disponibilidade financeira; **R\$437,528** milhões de RPNP de exercícios financeiros anteriores, cancelados em 2019; e **R\$142,098** milhões de RPNP de exercícios financeiros anteriores sem disponibilidades financeiras pagos em 2019.

Formalizados tais ajustes, tem-se que o montante de recursos aplicado em MDE corresponderia a R\$11,274 bilhões, equivalentes a **21,40%** (vinte e um inteiros e quarenta centésimos por cento) da respectiva receita base de cálculo, conforme quadro a seguir.

### Índice de gastos com MDE em 2019

Descrição	Valores em R\$
Gastos com MDE apurado no estudo técnico	10.433.212.350,83
RPNP de 2019 sem disponibilidade financeira	261.359.217,17
RPNP de exercícios anteriores, cancelados em 2019	437.528.155,96
RPNP de exercícios anteriores sem disponibilidade financeira, pagos em 2019	142.097.793,82
Valor dos gastos MDE Ajustado	11.274.197.517,78
Receita Líquida de Impostos e Transferências ( B )	52.694.470.347,20
Percentual aplicação em MDE ( A / B )	<b>21,40%</b>

Entendo necessário, ainda, retratar outra peculiaridade decorrente de exercícios financeiros anteriores e que, certamente, interferiu de forma direta e inconteste no gerenciamento dos recursos destinados à MDE, especificamente no tocante à dívida do Estado referente a repasses de recursos ao Fundeb não formalizados em exercícios financeiros anteriores.

Sobre o tema, verifico que o estudo técnico à fl. 292, detalhou que, de acordo com o RREO, Anexo 8 do 6º Bimestre de 2018, as Receitas destinadas ao Fundeb, oriundas da parcela de 20% (vinte por cento) sobre a arrecadação do Estado de ICMS, ITCD, IPVA, FPE, ICMS Desoneração e IPI Exportação, perfizeram, no ano de 2018, a quantia de R\$8,956 bilhões. Contudo, o valor efetivamente repassado ao Fundeb foi de R\$3,887 bilhões, restando diferença a ser repassada de R\$5,069 bilhões.

Esse valor, somado com a dívida referente ao exercício financeiro de 2017, de R\$1,500 milhão, atingiu o montante de R\$5,071 bilhões, registrado no Balanço Geral do Estado, Passivo Circulante – a título de Repasses de Recursos Constitucionais e Legais – credor Fundeb, conta contábil 2.1.1.02.09 do Passivo Circulante.

O estudo demonstra, também, que, em fevereiro de 2019, foi quitado, pelo Estado, parte do saldo devido ao Fundeb, cujas ordens de pagamentos somaram R\$146,348 milhões. E, em abril de 2019, foi efetuado ajuste na conta contábil 2.1.1.02.09 – Repasses de Recursos Constitucionais /Legais do Passivo Circulante, no valor de R\$196 mil, restando, em 30 de abril de 2019, nessa conta contábil, o saldo de R\$4,924 bilhões.

Ainda em relação a dívidas pretéritas, demonstra o estudo técnico, à fl. 293, que o Estado se comprometeu, mesmo não sendo objeto de ação judicial, a regularizar os repasses dos valores devidos a título de transporte escolar aos Municípios mineiros associados à AMM, no total de R\$121,158 milhões, em 10 (dez) parcelas mensais de R\$12.115.832,37 milhões, no período de março de 2019 a dezembro de 2019. Verificou-se que esses repasses foram regularizados em 2019, até em valores superiores aos acordados, pois o valor total efetivamente repassado foi de R\$183,143 milhões, conforme planilha encaminhada ao Tribunal, com a identificação dos Municípios, números e datas das ordens de pagamentos, bem como a parcela repassada a cada um deles.

Penso que as especificidades financeiras observadas no Estado de Minas Gerais nos últimos cinco anos devem ser consideradas para a análise das contas. Caso contrário, corre-se o risco de atribuir sanção mediata à sociedade mineira, já tão sacrificada, e imediata ao gestor, que, ao se deparar com a realidade circundante imposta, tentou regularizar os passivos pretéritos, ainda que em detrimento de aplicação dos recursos em ações originadas em sua própria gestão.

*Ad argumentandum tantum*, caso o gestor não tentasse quitar as obrigações já existentes e que foram transferidas sobretudo da gestão passada, com o intuito de destinar os recursos correspondentes as despesas que poderiam compor o percentual de gastos com MDE, teríamos a seguinte realidade:

### Índice MDE

#### Incluindo o pagamento de dívidas pretéritas relacionadas à educação

Descrição	Valores em R\$
Gastos com MDE apurado após o ajuste dos RPNP	11.274.197.517,78
Recursos arrecadados em 2019 destinados ao pagamento do Fundeb de exercícios anteriores	146.348.398,78
Recursos arrecadados em 2019 destinados ao pagamento de transporte escolar de exercícios anteriores	183.142.631,68
Valor dos gastos MDE Ajustado	11.603.688.548,24
Receita Líquida de Impostos e Transferências ( B )	52.694.470.347,20
Percentual aplicação em MDE ( A / B )	<b>22,02%</b>

É claro que, ainda assim, não se alcançaria o percentual mínimo constitucional. No entanto, não se pode deixar de reconhecer o esforço que a atual gestão vem empreendendo para sanear as dívidas contraídas em gestões pretéritas. As cifras pendentes de regularização atingem montante tão representativo no contexto financeiro do Estado que não se pode vislumbrar perspectiva de solução imediata das obrigações transmitidas, não contingenciáveis, mormente em cenário de escassez de recursos cada vez mais crescente.

Para se ter uma clara compreensão do que foi exposto, vale observar como evoluiu a aplicação de recursos em MDE desde o exercício financeiro de 2015, tanto sob a perspectiva do exame técnico quanto do Tribunal Pleno.

Exercício financeiro	Apurado no estudo técnico	Página- Peça do SGAP – N° Processo	Considerado no parecer prévio, após inclusão dos RPNP, por maioria do Tribunal Pleno	Página- Peça do SGAP – N° Processo
2015	22,77	pág. 41 - peça 3 - 977.590	25,00	pág. 142 - peça 16 - 977.590
2016	22,84	pág. 53 - peça 4 - 1.007.713	25,12	pág. 30 - peça 11 - 1.007.713
2017	22,47	pág. 04 - peça 3 - 1.040.601	25,1066	pág. 65 - peça 17 - 1.040.601
2018	18,48	pág. 20 - peça 6 - 1.066.559	19,93	pág. 76 - peça 26 - 1.066.559
2019	19,80			

### 6 – Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS

A Lei Orçamentária Anual de 2019 fixou a despesa com ASPS em R\$6,196 bilhões, que corresponderia a 12,09% (doze inteiros e nove centésimos por cento) da receita vinculável estimada em R\$51,248 bilhões (fl. 295).

Ao publicar o Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPS, do período de janeiro a dezembro de 2019, o Estado evidenciou, ao final do exercício financeiro, receita arrecadada no montante de R\$52,694 bilhões e despesas executadas no total de R\$6,718 bilhões, equivalentes a 12,75% (doze inteiros e setenta e cinco centésimos por cento). Do montante dessas despesas, R\$4,704 bilhões foram liquidadas no exercício financeiro de 2019 e R\$2,013 bilhões inscritas em RPNP (fl. 296).

**Índice de aplicação de recursos em ASPS apurado pelo Executivo (fl. 297)**

Descrição	Valores em R\$
Despesas Empenhadas no Exercício ( A )	6.717.688.870
Receita Líquida de Impostos e Transferências ( B )	52.694.469.460
Percentual aplicação em ASPS ( A / B )	<b>12,75%</b>

Chamou atenção da Cfamge o elevado montante de Restos a Pagar sem disponibilidade financeira, computados pelo Executivo, na apuração do referido índice, ou seja, mais de 60% (sessenta por cento) do total das despesas computadas não foram pagas no exercício financeiro de 2019 e, ainda assim, mesmo sem suficiência financeira específica, foram consideradas para cálculo do percentual constitucional.

Nessa esteira, depois de analisar as despesas computadas e proceder ao expurgo dos gastos considerados impertinentes, a Cfamge apurou que o montante de recursos efetivamente aplicado em ASPS foi de R\$4,703 bilhões, que representam 8,93% (oito inteiros e noventa e três centésimos por cento) da receita base de cálculo, de R\$52,694 bilhões, evidenciando o não cumprimento do inciso II do art. 77 do ADCT da Constituição da República, acrescido pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000 (fl. 323).

**Índice ASPS Apurado pela Cfamge (fl. 324)**

Descrição	Valores em R\$
Despesas Empenhadas no Exercício	6.717.688.870
Despesas não Consideradas – TDCO 011/2018	(1.282.948)
Restos a Pagar Não Processados sem disponibilidade financeira	(2.013.258.090)
Valor dos gastos ASPS Ajustado ( A )	<b>4.703.147.832</b>
Receita Líquida de Impostos e Transferências ( B )	52.694.469.460
Percentual aplicação em ASPS ( A / B )	<b>8,93%</b>

A Cfamge destacou a que o Executivo estadual considerou as despesas executadas no Fundo Estadual de Saúde - FES, no valor de R\$9,587 milhões, cujo objeto foi a aquisição de combustíveis, lubrificantes, peças, acessórios, seguros, reparo, manutenção e serviços aeroportuários para aeronaves (fl. 298).

No entanto, após exame pormenorizado dos gastos em questão, a Cfamge decotou integralmente, daquele montante, o valor de R\$2,019 milhões, aplicado na Ação 4487 – Gestão da Regulação do Acesso, inserida no âmbito do Programa 183 – Regulação e previsto no Termo de Descentralização do Crédito Orçamentário - TDCO 0011/2018, celebrado entre a Secretaria de Estado de Saúde - SES e a Polícia Militar de Minas Gerais – PMMG. Para a Cfamge, essa despesa não deveria ser computada, porquanto tem como fontes (84 e 37) recursos não vinculados legalmente ao financiamento de ASPS para fins do índice constitucional. Ademais, não foi mencionada no Plano Estadual de Saúde e não tem por finalidade políticas que permitem identificar o seu emprego exclusivo em ASPS, nos termos da legislação (fl. 300).

Do valor acima mencionado, R\$736 mil foram retirados juntamente com os RPNP sem disponibilidade de caixa e R\$1,283 milhão (valor liquidado) foi decotado à parte, a fim de evitar dupla dedução (fl. 300).

Segundo o relatório da Cfamge, em razão da ausência de disponibilidade de caixa, os valores atinentes aos RPNP também não poderiam compor o índice de recursos aplicado em ASPS, pois devem ser consideradas apenas as despesas liquidadas.

Com base no Demonstrativo Consolidado da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar – Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal – RGF, do 3º quadrimestre de 2019, do Poder Executivo, verificou-se, no que concerne às ASPS, especificamente quanto aos recursos provenientes de impostos e transferências recebidas, que 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. E que, ainda assim, houve a inscrição de R\$2,077 bilhões de RPNP, resultando em uma insuficiência total de R\$8,603 bilhões (fl. 311).

Os argumentos apresentados pelo Executivo na defesa não foram capazes, segundo a Cfamge, de alterar o percentual por ela apurado.

Alegou o Governador que o montante aplicado era composto de recursos executados nos diversos estágios da realização da despesa (empenhados, liquidados ou pagos), os quais, independentemente da situação, estavam compromissados com o financiamento de ASPS. E que, para aferição do índice final de 12,75% (doze inteiros e setenta e cinco centésimos por cento), foi considerado o saldo de RPNP inscrito no exercício, como se vem procedendo nos últimos anos. Acrescentou que o empenhamento das despesas não invalida a sua participação no total aplicado, pois, ao empenhar recursos orçamentários, o Estado assume, perante os fornecedores, o compromisso de honrar com o devido pagamento por bens adquiridos e serviços prestados.

Em que pese o cálculo ajustado pela Cfamge, tal como anteriormente explicitarei no tópico relativo à verificação da aplicação de recursos em MDE, os valores correspondentes aos RPNP, diante das peculiaridades apresentadas na conjuntura econômica retratada no Estado nos exercícios financeiros de 2015 a 2018, faz-se mister resgatar a apuração dos gastos em ASPS pelo Estado.

Isso porque, de forma similar à MDE, as decisões plenárias deste Tribunal atinentes às contas dos exercícios financeiros de 2015 a 2018, em caráter excepcional, permitiram ao Estado o cômputo dos RPNP, sem disponibilidade financeira, para composição do índice de recursos alocados em ASPS, situação que resultou na revisão dos percentuais apurados nos respectivos estudos técnicos, conforme detalhado no quadro abaixo:

Exercício financeiro	Apurado no estudo técnico	Página- Peça do SGAP – N° Processo	Considerado no parecer prévio, após inclusão dos RPNP, por maioria do Tribunal Pleno	Página- Peça do SGAP – N° Processo
2015	9,16	pág. 47 - peça 3 - 977.590	12,29	pág. 142 - peça 16 - 977.590
2016	8,71	pág. 53 - peça 4 - 1.007.713	12,24	pág. 37 - peça 11 - 1.007.713
2017	7,71	pág. 55 - peça 3 - 1.040.601	12,09	pág. 67 - peça 17 - 1.040.601
2018	7,92	pág. 43 - peça 6 - 1.066.559	10,22	pág. 70 - peça 26 - 1.066.559

Não se pode olvidar que, a despeito de o Tribunal ter acatado, excepcionalmente, por maioria de votos, a inclusão dos RPNP conforme anteriormente exposto, em contrapartida, determinou-se que referidos Restos a Pagar fossem efetivamente pagos em exercícios financeiros seguintes. É dizer, em relação ao exercício financeiro de 2015, a determinação foi de que a regularização ocorresse a partir de 2017, e, relativamente aos valores das despesas inscritas em RPNP e considerados no cômputo do percentual de recursos alocados em ASPS em 2016, que fossem regularizados até 2018.

Contudo, de forma reincidente, tal determinação não foi cumprida. Consoante espelha o estudo técnico às fls. 312 a 318, dos valores de RPNP então considerados nos pareceres prévios

emitidos sobre as contas dos exercícios financeiros de 2015 a 2017, é possível extrair a posição dos saldos a serem liquidados e liquidados a pagar em 31/12/2018:

**RPNP SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA – 2015 A 2018****POSIÇÃO EM 31/12/2018**

Exercício de Origem	Valor inscrito como RPNP sem disponibilidade	Saldo a liquidar em 31/12/2018	Liquidado a pagar em 31/12/2018	Total de restos a pagar em 31/12/2018	fl.
2015	1.227.320.543,17	125.054.168,23	23.103.064,69	148.157.232,92	313
2016	1.560.270.176,03	84.400.312,00	223.527.388,20	307.927.700,20	315
2017	2.067.167.660,37	594.170.983,84	808.520.930,83	1.402.691.914,67	317
2018	1.151.167.374,69	1.151.167.374,69	-	1.151.167.374,69	321
<b>Total</b>	<b>6.005.925.754,26</b>	<b>1.954.792.838,76</b>	<b>1.055.151.383,72</b>	<b>3.009.944.222,48</b>	

Denota-se dos dados ali contidos, retratados no quadro acima, que a atual gestão também herdou RPNP sem disponibilidade financeira de anos anteriores da ordem de R\$3,010 bilhões. E, assim como na MDE, foram computados no exercício financeiro de origem e, por conseguinte, também devem compor o termo de compromisso a ser formalizado, conforme se extrai do excerto do parecer prévio emitido nas contas do exercício financeiro de 2018, a seguir transcrito:

Processo: 1066559

Natureza: BALANÇO GERAL DO ESTADO

Exercício: 2018

Responsável: Fernando Damata Pimentel

Na emissão do parecer prévio sobre as contas de 2015 e 2016, este Tribunal já deliberou no sentido de que fossem excepcionalmente computados os Restos a Pagar Não Processados, sem disponibilidade financeira, para efeito de composição do índice da Saúde, devendo o Governo processar todo o ciclo da despesa referente aos restos a pagar (processados e não processados) no percentual de ASPS, conforme dispõe o art. 24, inciso II, da LC n. 141/12.

A questão de fundo é a mesma daquela enfrentada quando do exame dos Restos a Pagar, com reflexos também na Educação, ou seja: insuficiência financeira para inscrição em Restos a Pagar Não Processados de despesas em ASPS, o que será equacionado mediante a formalização de Termo de Compromisso, previsto no art. 26 da LINDB.

Isto posto, entendemos que além de a natureza das despesas apropriadas em ASPS guardar conformidade com essa função estatal, os supracitados fundamentos amparam, neste caso concreto, a inclusão do montante de R\$1,151 bilhão, inscritos em Restos a Pagar Não Processados, nas despesas com ASPS, totalizando R\$ R\$5,119 bilhões, equivalentes a 10,22% da receita vinculável.

Verifica-se, portanto, o não atingimento do mínimo de 12% conforme exigido no inciso II do art. 77 do ADCT da CR/88, acrescentado pela Emenda Constitucional n. 29/00.

Ressalto que os resultados da saúde sofrem influência direta do contexto socioeconômico em que se inserem os usuários do serviço e que o índice avalia exclusivamente as ações do gestor nesta área. Como se percebe, a inclusão dos Restos a Pagar Não Processados,

decorrentes das despesas empenhadas e não liquidadas no exercício de 2018, sem a correspondente disponibilidade financeira, para fins da apuração do índice de gastos com a saúde, está em consonância com a excepcionalidade já admitida por esta Corte de Contas na emissão dos pareceres prévios sobre as contas dos exercícios antecedentes de 2015, 2016 e 2017. (Excerto do voto divergente do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, pela emissão de parecer prévio pela aprovação, com ressalvas – aprovado na sessão de 12/2/2020) (fl. 69 das notas taquigráficas – Peça 21).

Tendo como base o princípio da segurança jurídica e nos termos já retratados anteriormente, quando externei o meu posicionamento acerca dos gastos com a MDE, cabe conceder ao responsável pelas contas do exercício financeiro de 2019 permissão para que os RPNP inscritos em 2019, sem disponibilidade financeira, indicados no estudo técnico pelo montante de R\$2,077 bilhões, fl. 311, sejam considerados no cômputo dos gastos em ASPS e, por consequência, incluídos no termos de compromisso a ser formalizado para regularização dos valores destinados a esse segmento.

Contudo, verifico que a atual gestão, em que pese a situação financeira verificada, efetuou no decorrer do exercício financeiro de 2019 o pagamento de parte dos Restos a Pagar de exercícios anteriores (2015 a 2018). E, como não havia disponibilidade financeira à época da inscrição, o pagamento desses Restos a Pagar, da ordem de R\$576,986 milhões, foi efetivado com recursos arrecadados em 2019, conforme se extrai do quadro de fl. 321.

De forma idêntica, verifico a partir do quadro de fl. 322 que, no exercício financeiro de 2019, foram pagos RPP de exercícios anteriores da ordem de R\$1,106 bilhão, que, igualmente, não tinham disponibilidade financeira à época do processamento, conforme se extrai da informação técnica acerca da metodologia de apuração da disponibilidade financeira, fls. 257 e 258, situação também retratada, por ocasião da análise dos gastos com MDE.

A soma desses pagamentos perfaz R\$1,683 bilhão. Não considerar esse valor no cômputo do percentual de recursos gastos em ASPS no exercício financeiro de 2019, assim como abordado na análise da MDE, redundaria em sanção ao gestor, que demonstrou esforço e planejamento para honrar, ainda que parcialmente, os compromissos já existentes de gestão pretérita ao de sua responsabilidade.

Ressalto, ainda, que tal como nos gastos com MDE, os RPNP sem disponibilidade financeira dos exercícios financeiros de 2015 a 2018 devem fazer parte do termo de compromisso a ser celebrado. Desse modo, tanto os pagamentos realizados à data de formalização do termo, bem como os cancelamentos efetuados e respectivas justificativas devem ser considerados para equacionar o problema e regularizar, na forma a ser estabelecida, a aplicação dos recursos destinados às ASPS.

Por oportuno, acolho a glosa de despesas formalizada no estudo técnico, fl. 300, de R\$2,019 milhões, aplicados na Ação 4487 – Gestão da Regulação do Acesso, inserida no âmbito do Programa 183 – Regulação, previsto no TDCO 0011/2018, celebrado entre a SES e a Polícia Militar de Minas Gerais – PMMG, por terem como fontes (84 e 37) recursos não vinculados legalmente ao financiamento de ASPS para apuração do índice constitucional, além de não ser mencionado no Plano Estadual de Saúde e, ainda, ter por finalidade políticas que não permitem identificar o seu emprego exclusivo em ASPS, nos termos da legislação.

Assim, para fim de emissão de parecer prévio, considero que ao valor apurado pela Cfamge de R\$4,703 bilhões devem ser acrescidos os RPP e RPNP sem disponibilidade financeira de exercícios financeiros anteriores, pagos em 2019, de R\$1,683 bilhão, resultando no total aplicado de R\$6,386 bilhões, que representa **12,12%** (doze inteiros e doze centésimos por



cento) da receita base de cálculo (R\$52,694 bilhões), atendendo ao mínimo de 12% (doze por cento), fixado na Constituição da República.

Adotando esse critério, mesmo diante da conjuntura retratada, de crise financeira exposta em todos os segmentos de atuação do Estado de Minas Gerais, reconhece-se que o gestor público, apenas com recursos arrecadados no exercício sob sua responsabilidade, formalizou pagamentos de dívidas pretéritas, diferentemente do constatado nos exercícios financeiros anteriores. Em razão disso, entendo que deve ser dado tratamento adequado aos RPNP inscritos sem disponibilidade financeira no primeiro ano da atual gestão estadual, pois, a bem da coerência e na esteira do entendimento consolidado neste Tribunal de Contas sobre a matéria, tais valores poderão ser considerados aplicados, somente no exercício financeiro de efetiva liquidação e pagamento da despesa.

Entender de outra forma, seria não reconhecer que, embora à atual gestão tenha sido deixada dívida oriunda de Restos a Pagar sem disponibilidade financeira específicos da Saúde, da ordem de pelo menos R\$6.015.485.871,15 (R\$2.004.360.368,17 + R\$4.011.125.502,98 - fl. 321/322), e quitado 27,98% (vinte e sete inteiros e noventa e oito centésimos) desse valor (R\$1,683 bilhão) com recursos arrecadados em 2019, não tenha agido com responsabilidade fiscal, objetivando regularizar, ainda que paulatinamente, o passado sem se descuidar do futuro.

Reforçando o raciocínio até aqui explicitado, reporto-me, ainda, à informação técnica descrita à fl. 323 do estudo inicial de que o Estado, no decorrer do exercício financeiro de 2019, em atenção à determinação contida no art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012, relacionada, portanto, à aplicação do montante que deixou de ser destinado às ASPS em 2018, formalizou o empenhamento e a liquidação de despesas que somam R\$912.789.196,17, dos quais R\$842.144.295,32 foram pagos ainda em 2019.

Sobre o tema, importante consignar os termos definidos na lei para que se possa estabelecer parâmetros razoáveis acerca do prazo para aplicação dos resíduos de recursos decorrentes do percentual mínimo de ASPS, porventura apurados pelo Tribunal de Contas.

A Lei Complementar nº 141, de 2012, ao dispor sobre resíduo de recurso não aplicado em ASPS, estabelece que:

Art. 25. Eventual diferença que implique o não atendimento, em determinado exercício, dos recursos mínimos previstos nesta Lei Complementar deverá, observado o disposto no inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal, ser acrescida ao montante mínimo **do exercício subsequente ao da apuração da diferença**, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência e das sanções cabíveis.

Parágrafo único. Compete ao Tribunal de Contas, no âmbito de suas atribuições, verificar a aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde de cada ente da Federação sob sua jurisdição, sem prejuízo do disposto no art. 39 e observadas as normas estatuídas nesta Lei Complementar.

Depreende-se que a obrigatoriedade de aplicação deve ocorrer no exercício financeiro subsequente ao da apuração da diferença. E ao dispor o parágrafo único do art. 25 acima transcrito que compete ao Tribunal de Contas verificar essa aplicação, considero plausível que o ano de apuração se refira ao ano em que foi proferida a decisão definitiva pelo Tribunal de Contas.

Desta feita, certificado o trânsito em julgado da decisão, nos termos do inciso I do art. 176 da Resolução nº 12, de 2008 - RITCEMG, o responsável àquela data deve ser comunicado da obrigatoriedade de formalizar os ajustes legais e orçamentários necessários para atendimento

da obrigação legal instituída na Lei Complementar nº 141, de 2012, sem prejuízo da aplicação do montante mínimo do exercício de referência.

Adotando esse formato, o gestor do exercício em que deverá ser aplicado o resíduo, especificamente o exercício seguinte ao trânsito em julgado da decisão, terá conhecimento prévio de sua obrigação em tempo hábil para reordenar o orçamento e cumprir a norma imposta, independentemente de ter sido ou não o responsável pelo descumprimento da determinação constitucional no exercício pretérito.

Nessa linha, não seria cabível exigir a aplicação no exercício financeiro de 2019, quando a decisão definitiva acerca das contas do exercício financeiro de 2018 ocorreu em 21/01/2021, conforme se extrai dos autos do Processo nº 1.066.559.

Aliás, consoante se observa do estudo técnico, à fl. 323 dos autos, mesmo diante da conjuntura desfavorável, o gestor demonstrou, ainda que em parte, o cumprimento da determinação legal fixada no mencionado art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012, ao promover o pagamento, com recursos arrecadados em 2019, de R\$842,144 milhões, referentes a resíduo não aplicado em 2018.

## **7 – Despesa com Pessoal**

Segundo a Cfange, os gastos com pessoal do Poder Executivo permaneceram superiores ao parâmetro definido pela LRF. No primeiro quadrimestre do ano, foi publicado o Relatório de Gestão Fiscal seguindo a metodologia da LRF. No entanto, ao final do exercício, o Executivo voltou a apresentar seus gastos de pessoal com base em duas metodologias: a primeira incluindo as despesas com inativos, custeadas com recursos não vinculados, nas deduções da despesa bruta, e a segunda excluindo tais gastos das deduções, nesse último caso, conforme determina a LRF (fl. 12 do exame inicial).

O inciso II do art. 19 da LRF estabelece que a despesa total com pessoal no âmbito dos Estados da federação não poderá exceder a 60% (sessenta por cento) da RCL. Por sua vez, o art. 20 do referido diploma legal faz a repartição desse limite global em nível de Poder e Órgãos, sendo 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; 6% (seis por cento) para o Judiciário; 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo; e 2% (dois por cento) para o Ministério Público.

Já o limite prudencial foi fixado em 95% (noventa e cinco por cento) do limite máximo, sendo que, no caso do Poder Executivo, esse limite corresponde a 46,55% (quarenta e seis inteiros e cinquenta e cinco centésimos por cento) da RCL, e o limite de alerta a 44,10% (quarenta e quatro inteiros e dez centésimos por cento) daquela receita.

Prescreve ainda a LRF que, nos casos de extrapolação dos limites máximos, deverão os gestores observar as regras contidas nos arts. 23 e 31, com vistas à adoção de medidas necessárias à readequação dos limites.

Com base nos dados constantes no Demonstrativo Consolidado da Despesa com Pessoal, a Cfange constatou que os gastos com pessoal da Administração Pública Estadual, apurados com base na Portaria STN nº 389, de 2018, e na Instrução Normativa TC nº 01, de 2018, totalizaram R\$43,702 bilhões, isto é, 68,21% (sessenta e oito inteiros e vinte e um centésimos por cento) da RCL (R\$64,068 bilhões), excedendo em 8,21 p.p. o limite de 60% (sessenta por cento) estabelecido no inciso II do art. 19 da LRF, fl. 214.

Especificamente para o Poder Executivo, a despesa total com pessoal, também apurada conforme os referidos normativos, totalizou R\$37,428 bilhões, equivalentes a 58,42%

(cinquenta e oito inteiros e quarenta e dois centésimos por cento) da RCL, excedendo em 9,42 p.p. o limite máximo, fl. 216.

Ocorre que, quando analisados os gastos segundo a metodologia norteada pela deliberação proferida pelo Tribunal Pleno, por maioria, nos autos do Assunto Administrativo nº 1.072.447, Sessão de 11/9/2019, a despesa com pessoal consolidada do Estado como um todo alcança R\$34,675 bilhões, ou 54,12% (cinquenta e quatro inteiros e doze centésimos por cento) da RCL, dentro dos limites máximo (60%) e prudencial (57%), extrapolando em 0,12% p.p. o alerta (54%).

No caso do Poder Executivo, adotada igualmente a citada metodologia, a despesa com pessoal perfaz R\$29,167 bilhões, correspondentes a 45,52% (quarenta e cinco inteiros e cinquenta e dois centésimos por cento) da RCL, ultrapassando apenas o limite de alerta em 1,42 p.p., pois, nesse cálculo, R\$8,261 bilhões, referentes às despesas com inativos custeadas com a Fonte 58, são deduzidos dos gastos com pessoal, fl. 216.

*In casu*, em nome da estabilidade das decisões do Tribunal e em homenagem ao princípio da não surpresa, entendo que a matéria sob exame deve ser examinada à luz da decisão majoritária prolatada pelo Tribunal Pleno em julgamento concluído na sessão de 11/9/2019, no citado Assunto Administrativo nº 1.072.447. É que, nessa decisão plenária, em razão da realidade financeira do Estado de Minas Gerais e, sobretudo porque o Estado ainda não conta com o fundo previdenciário estruturado e capaz de arcar com os gastos com inativos, o Tribunal consolidou o entendimento de que os recursos oriundos da fonte 58, recursos para cobertura do déficit atuarial do regime próprio de previdência social, devem ser deduzidos da despesa bruta com pessoal para aferição dos limites da despesa total com pessoal, estabelecidos na LRF.

Cumprir registrar, por oportuno, que a Cfangue identificou tendência de queda dessas despesas do Poder Executivo, comparando-as com 2018: R\$37,5 bilhões no exercício anterior e R\$37,4 bilhões em 2019 (em percentuais sobre a RCL: 66,6%, em 2018, e 58,4%, em 2019), considerando as metodologias de apuração da STN e da IN/TCEMG nº 01, de 2018 (fl. 528).

E, considerando que a despesa total da Administração Pública estadual, observadas as citadas metodologias, perfaz, em 2018, 76,48% (setenta e seis inteiros e quarenta e oito centésimos por cento) da RCL, temos que, em 2019, houve redução desses gastos em 8,27 p.p. (fl. 214).

Importante consignar que, em 2019, o quantitativo de servidores total do Poder Executivo foi reduzido em mais de 8% (oito por cento), quando comparado ao final de 2018 (em dezembro de 2018, havia 375.265 cargos ocupados, ao passo que, em dezembro de 2019, eram 346.669 cargos providos), o que demonstra, pelo menos, que, no exercício em análise, não houve ampliação do número de cargos providos no Executivo (fl. 218).

## **8 – Crescimento significativo dos Restos a Pagar**

De acordo com o relatório técnico, o Estado encerrou 2019 com expressivo montante de Restos a Pagar, ou seja, R\$39,931 bilhões, dos quais R\$31,851 bilhões foram inscritos em RPP e R\$8,079 bilhões em RPNP, representando acréscimo de 41,38% (quarenta e oito inteiros e trinta e oito centésimos por cento), isto é, de R\$11,686 bilhões superior em relação ao exercício financeiro de 2018 (fl. 191).

Esse incremento decorreu, sobretudo, das obrigações da dívida contratual não paga.

O saldo de Restos a Pagar é composto de R\$16,790 bilhões, equivalentes a 42,05% (quarenta e dois inteiros e cinco centésimos por cento) do total, oriundos de registros do período de 1997 a 2018, e R\$23,141 bilhões, ou 57,95% (cinquenta e sete inteiros e noventa e cinco centésimos por cento), de despesas inscritas no exercício financeiro de 2019. Além disso, é possível

constatar que R\$38,403 bilhões, ou 96,17% (noventa e seis inteiros e dezessete centésimos por cento), desse saldo são oriundos de obrigações contraídas pelo Poder Executivo (fl. 193).

Do montante das inscrições havidas em 2019, R\$21,735 bilhões pertencem ao Executivo, R\$200,858 milhões ao Legislativo, R\$1,040 bilhão ao Judiciário e R\$164,894 milhões ao Ministério Público (fl. 196).

Embora o Estado tenha envidado esforços para quitar Restos a Pagar inscritos em exercícios financeiros anteriores, porquanto constatado que, em 2019, foram efetivamente pagos R\$9,644 bilhões, ainda permanecem valores relevantes e antigos compondo o saldo de Restos a Pagar (fl. 193).

É cediço que os Restos a Pagar têm relevante importância na análise da execução orçamentária e financeira, mormente por constituírem, em certa medida, forma de financiamento dos gastos públicos, que, em última instância, refletem o endividamento do ente federado.

Nos casos em que não se verifica o correspondente lastro financeiro para cobertura das inscrições realizadas em Restos a Pagar, tal prática se revela ainda mais preocupante e em descompasso com o regime de disciplina fiscal preconizado pela LRF, pois compromete o planejamento governamental, a programação financeira nos exercícios financeiros seguintes e, sobretudo, a execução das políticas e ações estatais.

Reconhece-se que a trajetória de crescimento das despesas, notadamente aquelas tidas como obrigatórias, tem impactado sobremaneira as contas públicas e a condução da política fiscal do Estado. Tais fatores, aliados ao contexto de desaceleração da economia, com a consequente retração no crescimento das receitas públicas, e da trajetória de crescimento das despesas, exercem significativa pressão na solução do problema. São, de fato, dificuldades enfrentadas pelo atual Governo.

Não podemos olvidar, todavia, que a equalização entre receitas e despesas constitui pilar da gestão fiscal responsável, razão pela qual deve o Estado continuar pertinaz na busca de soluções para estancar o crescimento dos Restos a Pagar, ainda que nesse cenário de conjuntura econômico-financeira pouco favorável.

Portanto, em face da relevância do tema, que tem reflexos diretos no endividamento e do déficit financeiro, faz-se mister recomendar ao Poder Executivo a implementação de medidas e ações mais efetivas e eficazes para o alcance desse objetivo.

É de fundamentação importância fazer o registro quanto à dificuldade, explicitada pela Cfamge, de fazer o acompanhamento sistêmico dos Restos a Pagar, por meio do Armazém de Informações – Siafi, que os segregava em Restos a Pagar (geral) e Restos a Pagar (folha de pagamento). Nessa última categoria, não constam filtros que permitam o controle e o acompanhamento pela Cfamge, restando, apenas, a solicitação de informações diretamente ao Executivo, como forma de obtenção de dados, prática que impossibilita, até mesmo, a conferência por mais de uma fonte.

A Cfamge acrescentou ser imprescindível a inclusão dos saldos de Folha de Pagamento relativos às 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 desempenho das atribuições a seu cargo.

Em razão disso, encampo a sugestão da Cfamge para que seja recomendado ao Estado que a Superintendência Central de Contadoria Geral - SCCG/SEF crie filtros no referido ambiente Folha de Pagamento, 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.

### **9 – Recomendações contidas em pareceres prévios anteriores**

Do relatório técnico, extrai-se que recomendações feitas pelo Tribunal em pareceres prévios anteriores não foram atendidas, motivo pelo qual, dada a relevância do tema, considero pertinente reiterar a recomendação feita ao Executivo para que, ao elaborar o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS (art. 53, II, da LRF), proceda à segregação do plano financeiro e do plano previdenciário, bem como dos recursos a ele alocados, seja para cobertura de insuficiências financeiras ou para cobertura do déficit atuarial, para fins de atendimento ao § 2º do art. 21 da Portaria 403, de 2008, do Ministério da Previdência Social. E, ainda, que envide esforços para identificação de soluções possíveis e adoção de medidas para enfrentamento do crescente déficit previdenciário, com a urgência que a matéria requer.

### **10 – Matérias a serem incluídas no Plano de Fiscalização do Tribunal**

Por fim, encampo, igualmente, a sugestão da Cfmg para que sejam inseridas, no plano anual de fiscalização do Tribunal, ações de controle para exame do montante crescente, o prazo prescricional, a composição, a forma de evidenciação e o controle dos Restos a Pagar, bem assim para verificação da composição da dívida ativa e das razões para a extinção de créditos tributários e não tributários.

### **CONCLUSÃO**

Somente por essa breve amostra, é possível verificar que ainda há muito a ser feito para equilibrar as contas públicas do Estado de Minas Gerais, em que pese as ações efetivadas pelo atual gestor, que, demonstrando apurado espírito público e republicano, como deve ser próprio a quem se dispõe a administrar a coisa pública, buscou equalizar questões pendentes e quitar expressiva parcela das dívidas deixadas pela gestão anterior. A meu ver, o equilíbrio das contas públicas do Estado de Minas Gerais, *coeteris paribus*, exige trabalho hercúleo e não será alcançado da noite para o dia, ou vice-versa. Deverá haver verdadeira irmanação de todos os poderes, órgãos e entidades públicas, de modo a eleger prioridades e, por conseguinte, redução drástica das despesas públicas contingenciáveis.

Diante das razões expostas, excepcionalmente, voto pela emissão de parecer prévio pela aprovação, com ressalvas, das contas anuais prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de Minas Gerais, Romeu Zema Neto, relativas ao exercício financeiro de 2019.

No mais, além das recomendações por mim propostas, acompanho as recomendações destacadas pelo relator, Conselheiro Durval Ângelo.

É como voto, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

ENTÃO, FICA APROVADO O PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO, COM RESSALVAS, DAS CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2019, PRESTADAS PELO SENHOR ROMEU ZEMA NETO, GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS, CONSOANTE ART. 45, II, DA LEI COMPLEMENTAR 102/2008, NOS TERMOS DO VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR. VENCIDO O CONSELHEIRO REVISOR.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Pela ordem, senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Com a palavra, pela ordem, o Conselheiro Sebastião Helvecio.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Senhor Presidente, eu estava lendo, com mais cuidado ainda, o voto do eminente Relator e, antes de Vossa Excelência encerrar a votação, eu queria fazer a ele uma sugestão com relação apenas à redação.

À fl. 5 do relatório consta:

[...]

Ademais, a CFAMGE apontou as seguintes incongruências quanto à execução das emendas parlamentares:

[...]

É esse ponto que eu gostaria de discutir com Vossa Excelência.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Perfeitamente!

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

[...]

Ademais, a CFAMGE apontou as seguintes incongruências quanto à execução das emendas parlamentares:

[...]

Analisando a execução das despesas por Partido Político [partido político não executa despesa], evidenciada na tabela a seguir, nota-se que mais de R\$ 191 milhões, ou seja, 55% do valor total empenhado, estão concentrados em cinco dos vinte e um partidos existentes à época: MDB, PSDB, PT, PV e PTB, que juntos representam 53% [...]

Ao invés de incongruência, eu vejo muita proporcionalidade, porque sabemos muito bem que há partidos na Assembleia que têm bancadas grandes, outros têm uma mixórdia.

Depois, a CFAMGE continua:

[...] oito partidos tiveram despesas empenhadas em valor inferior a R\$ 10 milhões  
[...]

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Acolho, e vamos corrigir isso, com toda a certeza.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

É minha sugestão, mas se V. Exa. quiser manter! É de interesse seu.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Eu vou retirar.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

E prosseguindo um pouquinho mais, logo em seguida, eu percebi de novo essa mesma visão mais restritiva, onde se fala o seguinte:

[...] nota-se que mais de 50% das despesas de emendas impositivas – R\$ 187,718 milhões em despesas empenhadas e R\$ 135,273 milhões em despesas pagas – foram realizadas em apenas quatro Regiões Intermediárias – Belo Horizonte, Juiz de Fora, Teófilo Otoni e Varginha, que, juntas, possuem 388 municípios [...]

Eu tive o cuidado de verificar a população dessas Regiões Intermediárias. Belo Horizonte, ou melhor, a região de Belo Horizonte – são setenta e tantos municípios – tem 29,6% da população mineira; a região de Juiz de Fora tem 11,01%; a de Teófilo Otoni, 5,9%; e a de Varginha, 7,8%; totalizando 54,4% da população.

Então, mais uma vez, eu vejo o trabalho espetacular das emendas parlamentares, porque desse total de 50% contemplou 54,4%.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Correto! Vamos corrigir aí também.

A ideia era que só tinha uma região com indicadores sociais baixos, com necessidade de um investimento maior de políticas públicas, que é Teófilo Otoni.

Concordamos e vamos corrigir. Numericamente, acho que essas duas correções podem ser feitas.

É bom ter claro, Conselheiro, que essa sistemática da regionalização dentro do princípio da equidade é o que o Tribunal de Contas da União também tem trabalhado. Então, vale a intenção, no caso dos técnicos da CFAMGE, ao fazer essa análise, mas nós vamos fazer essas duas correções. É correto, há uma proporcionalidade.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Pergunto ao Relator se vai aderir às propostas do Conselheiro Gilberto Diniz, para constar na ata.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Não, senhor Presidente, pelo seguinte.

No voto de 2018, a sistemática de não incluir os restos a pagar já foi aprovada assim. Nós já não incluimos em 2018, nas últimas contas do governo anterior. Então, vou seguir o estudo e o aprofundamento do parecer da CFAMGE e manter o voto.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Vou ler o resultado da votação.

FICA APROVADO O PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO, COM RESSALVAS, DAS CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2019, PRESTADAS PELO EXCELENTÍSSIMO SENHOR ROMEU ZEMA NETO, GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS, CONSOANTE ART. 45, INCISO II, DA LEI COMPLEMENTAR 102/2008, NOS TERMOS DO VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR. VENCIDO O CONSELHEIRO REVISOR.

Agradecemos a participação do Dr. Sérgio Pessoa de Paula Castro.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

\* \* \* \* \*

dca/rp/fg

