



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

PROCESSO N.: 1.101.512

NATUREZA: Balanço Geral do Estado

PROCEDÊNCIA: Governo do Estado de Minas Gerais

EXERCÍCIO: 2020

RESPONSÁVEL: Romeu Zema Neto

RELATOR: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

REVISOR: Conselheiro Gilberto Diniz

Excelentíssimo Senhor Relator,

I - RELATÓRIO

Tratam os autos do exame das contas anuais prestadas pelo Governador do Estado, Sr. Romeu Zema Neto, referentes ao exercício financeiro de 2020, em cumprimento ao disposto no §1º do art. 229 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado – RITCEMG¹ c/c o art. 230 do mesmo diploma legal.

Cotejando-os, verifica-se que o acompanhamento da execução orçamentária e a análise das contas anuais do Governador, sob os enfoques contábil, financeiro, jurídico, orçamentário (inclusive planejamento, com vistas ao cumprimento das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento governamental e seus reflexos no desenvolvimento econômico e social do Estado) e patrimonial, estão consubstanciados no relatório inicial (Peça 7, fls. 1 a 691) e reexame técnico (Peça 124, fls. 1 a 125) elaborados pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado – CFAMGE

Findo o exame inicial, concluiu a CFAMGE pela citação do Governador do Estado de Minas Gerais, Sr. Romeu Zema Neto, para manifestar-se quanto aos

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



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

apontamentos inseridos em cada tópico do relatório técnico, apresentados de forma meramente exemplificativa e resumida (Peça 7, fls. 648 a 652).

Em atendimento ao despacho do Conselheiro Relator (Peça 9), foi realizada a citação do responsável, Sr. Romeu Zema Neto, para que, querendo, apresentasse as alegações que entendesse pertinentes acerca dos fatos apontados, tendo sido colacionados, por intermédio da Advocacia-Geral do Estado – AGE, defesa e documentos que a instruem (Peças 14 a 122), consoante certidão de manifestação (Peça 123).

Após exame da documentação supracitada, foi acostado aos autos o reexame técnico (Peça 124), do qual se infere que restou reiterada a maioria das irregularidades/inconsistências anteriormente apontadas, objeto de análise no presente parecer.

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

É o relatório, no essencial.

II - FUNDAMENTAÇÃO

À vista do pormenorizado trabalho de acompanhamento das contas de Governo e da Macrogestão do Estado de Minas Gerais, exercício de 2020, realizado pela CFAMGE, passa-se à análise dos principais aspectos atinentes às receitas públicas, bem como à execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil do Estado.

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

1. Análise Econômica

Com vistas à uma visão contextualizada dos resultados contábeis do exercício, é importante traçar um breve panorama sobre a conjuntura econômica em 2020.

Segundo dados extraídos do relatório técnico, a economia brasileira registrou, em 2020, retração real de 4,1% no Produto Interno Bruto – PIB, perfazendo, em valores



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

correntes, o montante de R\$7,448 trilhões, em consequência das paralisações e isolamentos devido à pandemia do coronavírus em todo o mundo.

Ademais, não se pode olvidar que a falta de dinamismo da economia brasileira é anterior à crise sanitária provocada pela pandemia de Covid-19, cujos efeitos impactaram sobremaneira as políticas fiscal, monetária e cambial da economia nacional.

A performance da economia nacional tem se mantido abaixo tanto do comportamento da economia mundial (retração estimada em 3,5% no exercício de 2020)², quanto da performance dos países emergentes e em desenvolvimento.

A trajetória fiscal, projetada no Anexo de Metas da LDO da União³, já se mostrava insuficiente para uma redução do crescimento da dívida pública no médio prazo, caso o Governo não obtivesse progresso com reformas estruturais que garantissem a sustentabilidade fiscal, sem as quais o teto de gastos poderia tornar-se insustentável para fazer frente às despesas com saúde e programas emergenciais.

Pelo sétimo ano consecutivo o setor público consolidado apresentou déficit primário, desta feita, no valor de R\$702,950 bilhões, que correspondem a 9,49% do PIB⁴, em razão dos gastos inesperados efetuados para mitigar os impactos da crise sanitária, frente ao percentual de 0,84%, verificado no exercício anterior, situando-se abaixo da meta definida pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, que previra déficit de 1,51% do PIB estimado (R\$118,9 bilhões). Cumpre ponderar que a elaboração da LDO e seus anexos foi anterior ao evento da pandemia, restando comprometidos os parâmetros macroeconômicos que basearam as projeções de arrecadação e gastos públicos.

O fato é que a sequência de déficits fiscais fez com que a Dívida Líquida do Setor Público – DLSP atingisse, no exercício de 2020, o percentual de 63% do PIB (R\$4,670 trilhões), um acréscimo de 8,5% em relação ao exercício anterior. E como consequência, a Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG, que abrange o Governo

² Peça 7, fl. 21.

³ Lei 13.898, de 11/11/19.

⁴ Banco Central - Notas econômico-financeiras para a imprensa – Estatísticas Fiscais, de 29/1/21.



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

Federal, INSS e os governos estaduais e municipais, alcançasse o percentual de 89,3% do PIB (R\$ 6,616 trilhões), superior em 15% à registrada no exercício anterior (R\$ 5,500 trilhões)⁵.

Por sua vez, o PIB do Estado de Minas Gerais apresentou valor nominal de R\$667,099 bilhões no exercício, que corresponde a 8,96% do PIB nacional (R\$7,448 trilhões), alavancado em grande medida pelo forte desempenho do setor agropecuário⁶.

De acordo com a Diretoria de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro - FJP, os resultados preliminares do PIB mineiro, exercício de 2020, indicam queda de -3,9% na variação real, sendo a segunda mais intensa da última década e dos resultados anuais da série histórica das Contas Trimestrais de Minas Gerais, iniciada em 2002. Apenas em 2015, no auge da crise do triênio 2014-2016, o recuo da atividade econômica de -4,3% foi mais pronunciado no Estado⁷.

Taxas de Crescimento Real do PIB-MG

Taxa de Crescimento	Exercícios de 2019 e 2020					%
	2019	Minas Gerais				
		2020				
	IV	I	II	III	IV	
Trimestral (em relação ao trimestre anterior)	0,7	(1,6)	(9,5)	8,5	3,2	
Trimestral (em relação ao trimestre do ano anterior)	0,0	(2,0)	(10,8)	(2,6)	(0,2)	
Acumulada no ano	(0,5)	(2,0)	(6,5)	(5,2)	(3,9)	
Acumulada em quatro trimestres	(0,5)	(1,2)	(3,6)	(3,9)	(3,9)	

Fonte: Fundação João Pinheiro

A análise das taxas de crescimento do 1º e 2º trimestres (-1,6%, -9,5%) revela que a economia mineira recuou intensamente no período em que vigoraram as medidas mais restritivas de circulação de pessoas e que afetou mais profundamente o funcionamento das empresas em meio à pandemia do coronavírus. É necessário observar, contudo, que o PIB do Estado apresentou variação positiva no 3º e 4º trimestres (8,5% e 3,2%) na análise da série com ajuste sazonal.

⁵ Peça 7, fls. 23 e 24.

⁶ Peça 7, fl. 32.

⁷ http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/15.04_Inf.-CCR_PIBMG_IVtrim_01_2021.pdf



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

O resultado fiscal do Estado, foi afetado, em um primeiro momento, pelos estragos causados pelas fortes chuvas registradas nos meses de janeiro e fevereiro, o que resultou na morte de mais de cinquenta pessoas e na decretação de estado de emergência em 190 municípios, o que demandou que o Estado apoiasse as cidades mais atingidas, adiantando parcelas referentes ao Acordo com a AMM e concedendo benefícios tributários a estabelecimentos situados nos municípios mais afetados, dentre outras medidas; e, em um segundo momento, pela infecção causada pelo vírus Sars-Cov-2, que resultou no registro de mais de 540.000 casos confirmados e quase 12.000 óbitos em decorrência dessa enfermidade.

Sob o viés do Valor Adicionado Bruto, o resultado relativamente positivo do desempenho da economia mineira de 2020 se deve ao forte crescimento da atividade de agropecuária (11,2%), beneficiada pelo aumento substancial dos preços das principais commodities agrícolas ao longo do ano, que favoreceu o excedente operacional bruto setorial, bem como pelo aumento da produção do café, soja, cana-de-açúcar, milho, feijão e batata.

Por sua vez o setor industrial, do mesmo modo que nos exercícios anteriores, apresentou variação negativa, com recuo de mesmo índice que o setor nacional (-3,5%).

O setor de serviços do Estado também sofreu redução no exercício (-5,4%), índice maior que a média nacional (-4,5%).

Conforme dados do Relatório Anual do Governo do Estado, entre o período de 2002 e 2018⁸ o crescimento da economia estadual ficou aquém da nacional, eis que o Estado cresceu 2% a.a. e obteve, no período analisado, 38,2% de crescimento, enquanto o Brasil cresceu, em média, 2,4% a.a., acumulando variação de 45%. Esse resultado coloca o Estado entre os piores da federação (dados do exercício de 2018).

A participação do PIB mineiro na economia nacional (8,8%) manteve-se na 3ª posição em relação à fatia no PIB do Brasil em 2018.

⁸ Sistema de Contas Regionais: Brasil 2018, Contas Nacionais nº 77.



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

Quanto ao comércio internacional, as exportações estaduais somaram US\$26,319 bilhões, que equivale a 12,58% das exportações do país, sendo responsáveis por esse resultado o Minério de Ferro e seus Concentrados (37,34%), Café (14,51%), Ouro (7,01%), Soja (6,01%) e Ferro Ligas (5,34%).

O Estado ocupa o sexto lugar no ranking nacional de importações, as quais alcançaram o montante de US\$8,252 bilhões, que equivale ao percentual de 5,2% do valor importado e em decréscimo de 10,41% se comparado ao exercício anterior.

O saldo da balança comercial mineira (US\$18,067) corresponde a 35,85% da balança nacional e apresentou crescimento de 13,43% em relação ao exercício anterior.

O Estado encerrou o último trimestre de 2020 com 10,599 milhões de pessoas na força de trabalho, das quais 1,296 milhão estão desocupadas. A taxa de desocupação do Estado (12,2%) é maior que verificada no mesmo período do ano anterior e menor do que a observada no Brasil (13,9%) e entre os Estados da região Sudeste (14,8%).

Como abordado pela Unidade Técnica, os efeitos da pandemia não foram tão devastadores sobre a economia mineira em grande medida como consequência das medidas adotadas no âmbito federal com a liberação de recursos aos Estados para o enfrentamento ao coronavírus e alterações legislativas (Direito Provisório) que permitiram a flexibilização expressa de regras fiscais⁹. Ademais, não houve impactos expressivos na arrecadação do Estado, sendo certo que a arrecadação superou tanto a previsão inicial quanto a previsão atualizada, cumprindo transcrever:

Tanto em âmbito federal, como no próprio Estado, foi decretada calamidade pública, em 20/03/20. Diante disso, instrumentos e institutos que, até então, eram pouco utilizados na prática ou até mesmo tratados apenas nos planos acadêmico e teórico passaram a ser efetivamente aplicados: flexibilização expressa de regras fiscais (art. 65, LRF), abertura de crédito extraordinário, inversão dos estágios da despesa com o pagamento antecipado, contratações temporárias de servidores e dispensa de licitação por emergência.

(...)

O Estado, nos meses de março a junho, sentiu os piores efeitos fiscais da pandemia. As receitas decorrentes do ICMS e do FPE caíram

⁹ Peça 7, fls. 14 e 15.



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

significativamente e medidas de contingenciamento de despesas, que sequer seriam necessárias, sob a égide do Direito Provisório oriundo do art. 65, da LRF, passaram a ser implementadas. Por outro lado, a União liberou grande volume de recursos para os Estados combaterem o coronavírus, por meio das Leis Complementares 173/20 e 176/20 e da Lei 14.041/20 (decorrente da conversão da Medida Provisória 938/20).

Em Minas Gerais, as transferências correntes da União subiram 59%, se comparadas a 2019, e as transferências de capital, também provenientes da União, cresceram 107% em contraste com o exercício anterior. Em valores nominais, o crescimento foi de mais de R\$ 4,048 bilhões em apenas um ano. Além disso, após a queda das receitas de impostos até junho, os meses seguintes foram marcados pelo crescimento dos ingressos desses recursos, ultrapassando a arrecadação de 2019. Isso fez com que a Receita Corrente Líquida terminasse o ano 7% acima da previsão inicial, constante na LOA, e 3% acima da previsão atualizada, o que gerou reflexos nos demais indicadores: despesas com pessoal, dívida consolidada líquida, operações de crédito, emendas parlamentares impositivas, entre outros.

Sob a óptica da despesa, a pandemia obrigou o Estado a desenhar um programa arrojado e vultoso de enfrentamento ao coronavírus. Ainda em março, por meio da Lei Estadual 23.632/20, foi criado o Programa 26 - Enfrentamento dos Efeitos da Pandemia de Covid-19. Com previsão inicial de R\$ 260 milhões, o referido programa teve seus créditos autorizados ampliados até R\$ 1,5 bilhão e serviu de base para o empenhamento de despesas da ordem de R\$ 985 milhões, durante o exercício de 2020. Os repasses extraordinários da União, aliados a recursos excepcionais decorrentes de precatórios antigos e ao pagamento de indenizações por danos ambientais, compuseram, majoritariamente, a base de financiamento para as ações específicas de enfrentamento da pandemia.

(...)

Além disso, por mais que tenha havido autorização expressa para a desvinculação total de recursos com vistas ao enfrentamento da pandemia, pelas Leis Complementares 172/20 e 173/20, o Estado optou por não utilizar essa faculdade, ao longo do exercício de 2020, mas, sim, por empregar mais de R\$ 135 milhões de recursos ordinários no combate à crise sanitária.

Ultimadas as considerações acerca do contexto econômico, passa-se à análise dos principais resultados contábeis alcançados pelo Estado de Minas Gerais no exercício 2020.



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

2. Planejamento Governamental e Orçamento

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

A Constituição Estadual (art. 231), com vistas a fomentar o desenvolvimento econômico do Estado, determinou a criação do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, que restou implementado por meio da Lei n. 15.032, de 20 de janeiro de 2004, e alterações posteriores.

2.1. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI

A partir da revisão operada por meio da Lei n. 23.577, de 16 de janeiro de 2020, o PMDI foi atualizado para o período 2019 a 2030, modificando as diretrizes estratégicas que passaram a ser organizadas por Áreas Temáticas, sendo nove Finalísticas (produzem resultados diretos para os cidadãos) e cinco de Apoio e Suporte (fornecem toda a sustentação necessária às Finalísticas na consecução de seus objetivos e no alcance das metas e resultados).

A efetivação deste plano requer a observância dos objetivos previstos no § 2º do art. 231 da Constituição do Estado e dos princípios constitucionais, sendo definidos para tanto 10 princípios¹⁰, 10 objetivos estratégicos¹¹ e quatro bandeiras¹² para marcar a identidade do programa.

¹⁰ I. Foco no resultado e não nos meios. II. O cidadão é quem gera riqueza, não o estado. III. Estímulo à concorrência; garantia e proteção de propriedade e patrimônio. IV. Equilíbrio fiscal com base na redução e no controle das despesas, e redução da tributação a longo prazo. V. Descentralização de decisão e delegação de funções a terceiros. VI. Desburocratização dos processos em geral. VII. Simplificar e dar mais eficiência, clareza e objetividade às ações, acompanhando a efetividade das mesmas. VIII. Integração entre áreas e órgãos por meio de ações e informações transparentes e compartilhadas. IX. O servidor e o cidadão são autônomos, responsáveis e responsabilizáveis por seus atos. X. Meritocracia.

¹¹ 1. Ser um Estado simples, eficiente, transparente e inovador. 2. Aumentar a segurança e a sensação de segurança. 3. Proporcionar acesso a serviços de saúde de qualidade. 4. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas. 5. Ser referência em qualidade, eficiência e oportunidade em ensino. 6. Reduzir a vulnerabilidade social, promovendo a trajetória para autonomia. 7. Desestatizar e estabelecer parcerias com o setor privado. 8. Recuperar o equilíbrio econômico e financeiro do Estado. 9. Ser o melhor destino turístico e cultural do Brasil. 10. Ser o estado mais competitivo e mais fácil de se empreender no Brasil em agronegócio, indústria e serviços, propiciando ambiente para mais geração de emprego e renda.



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

Destaca-se que foram eleitos 31 indicadores para monitorar a evolução dos objetivos estratégicos pelo Estado, com Metas definidas para 2022, 2026 e 2030.

Infere-se dos resultados apresentados que somente 11 indicadores alcançaram integralmente as metas definidas e 4 indicadores obtiveram resultados inferiores ao valor de referência, o que levou a CFAMGE a concluir que “(...) os indicadores ainda não são na quantidade e qualidade ideais, alguns, inclusive constam em valores brutos. Em razão disso, propõe-se **recomendação no sentido de aprimorar os Indicadores do PMDI, de forma a mensurar a evolução das políticas públicas de forma mais abrangente**”¹³.

A implementação do PMDI (art. 2º da Lei n. 23.577/2020) se dará por meio dos Planos Plurianuais de Ação Governamental e das Leis Orçamentárias Anuais.

2.2. Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG

O Plano Plurianual de Ação Governamental para o quadriênio 2020-2023 foi instituído por meio da Lei n. 23.578, de 15 de janeiro de 2020, em cumprimento ao disposto nos arts. 153 e 154 da Constituição do Estado.

O PPAG 2020-2023 organiza a ação governamental e suas políticas públicas em programas e ações, classificados como projetos estratégicos e demais projetos e atividades, de acordo com as áreas temáticas, os objetivos estratégicos e as diretrizes estratégicas oriundas do processo de elaboração do PMDI (art. 4º).

Vale ressaltar que, se comparado ao PPAG anterior, o atual reduziu o quantitativo de programas, de 216 para 157, e as ações governamentais, de 953 para 862.

Do total de 157 programas: 102 foram alocados às Áreas Temáticas Finalísticas; 39 às Áreas Temáticas de apoio e suporte; e os demais, aos Outros Poderes.

¹² Governo eficiente e inovador a serviço das pessoas. Governo focado em suas responsabilidades essenciais. Economia mineira como protagonista no desenvolvimento econômico e tecnológico. Governo com alto grau de investimento reconhecido pelas instituições de risco pela excelência na gestão fiscal sustentável.

¹³ Peça 7, fl. 41.



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

As áreas temáticas com maior previsão orçamentária no quadriênio 2020-2023 foram Saúde, Outros Poderes, Educação e Planejamento e Gestão.

De acordo com essa previsão, foi alocado ao Planejamento e Gestão 54,67% do orçamento de 2020 (R\$116,149 bilhões); à Educação, 11,39%; à Saúde, 9,99%; aos Outros Poderes, 8,74%; à Segurança Pública, 8,27%; bem como percentuais inferiores a 3% a cada uma das demais áreas temáticas.

A revisão do PPAG é inerente ao processo de planejamento e objetiva avaliar as ações e os programas propostos e corrigir os rumos, quando necessário, para promover a adequação do planejamento de médio prazo à realidade e possibilitar a integração entre o PPAG e a Lei Orçamentária (art. 8º da Lei n. 23.578/2020).

Foram incorporadas pelo Poder Executivo ao plano plurianual algumas alterações promovidas por emendas do Poder Legislativo, dentre as quais, a criação de 3 programas¹⁴ e 19 ações em programas já previstos na proposta elaborada pelo Executivo.

De acordo com o exame técnico, não houve execução de despesa nos programas e respectivas ações criadas pelo Poder Legislativo, mas apenas em ações que foram transpostas para esses programas¹⁵. Ademais, dentre as 19 ações incluídas por emenda do Poder Legislativo em programas já previstos, restou constatada a realização de despesas em apenas 7 dos programas autorizados (2090, 4525, 2094, 4522, 4524, 4535 e 4536), com execução de 99,96%; 97,44%; 7,46%; 54,5%; 59,28%; 98,36% e 61,22%, respectivamente, dentre os quais, parte são oriundos “(...) de emendas da Comissão de Participação Popular da ALMG – CPP, previstas nos arts. 155, § 5º, 157, § 5º, e 158 da CE/89, bem como no § 2º do art. 8º do PPAG 2020-2023 (...)”¹⁶

¹⁴ I-Apoio à Aquisição Direta de Produtos para a Alimentação Escolar -Programa 163; II- Programa Estadual de Cooperativismo da Agricultura Familiar e Agroindústria Familiar -Programa 164; e III-Ferrovias Mineiras -162 I-Apoio à Aquisição Direta de Produtos para a Alimentação Escolar -Programa 163; II- Programa Estadual de Cooperativismo da Agricultura Familiar e Agroindústria Familiar -Programa 164; e III-Ferrovias Mineiras -162.

¹⁵ Peça 7, fl. 43.

¹⁶ Peça 7, fls. 44 e 45.



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

2.2.1 Participação Popular na Revisão do PPAG

A participação popular na revisão do PPAG encontra substrato no § 2º do art. 8º da Lei n. 23.578/2020, cumprindo transcrever:

Art. 8º - Projeto de lei de revisão do PPAG 2020-2023 será encaminhado até 30 de setembro de cada ano e conterá:

(...)

§ 2º - A exclusão ou alteração de programas constantes nesta lei e a inclusão de novos programas serão propostas pelo Poder Executivo por meio dos projetos de lei de revisão anual do PPAG 2020-2023 e dos demais projetos de lei específica ou de créditos especiais, observada ainda a realização de audiências públicas e assegurada a participação popular.

A propósito, a participação da sociedade, deputados e gestores foi garantida por meio da realização de audiências públicas no processo de revisão do PPAG.

Como resultado dessas audiências, foram consignados créditos orçamentários, no montante de R\$19,800 milhões, destinados às 11 ações incluídas pela Comissão de Participação Popular - CPP e às 32 ações já existentes.

A despeito disto, do valor de R\$19,800 milhões, equivalente a 0,02% do Orçamento Fiscal do Estado para o exercício de 2020, foram executados somente R\$3,143 milhões, o que representa 15,87% do valor previsto inicialmente¹⁷.

O descolamento entre os créditos orçamentários e a efetiva implementação das ações previstas no orçamento fiscal tem se repetido ano após ano, desde o exercício de 2012, sendo que, nos últimos três exercícios, a redução foi ainda mais significativa, com execução de 44,28% do previsto em 2017; 23,75% em 2018; 21,80% em 2019; e, apenas, 15,87% em 2020.

Cumprido ressaltar que, ano após ano, o empenhamento dessas despesas e respectiva execução ocorre somente no final do exercício, em prejuízo às políticas públicas de participação cidadã.

Instado a manifestar-se quanto à baixíssima execução nas ações da Comissão de Participação Popular e aos fatores que impediram a execução para cada ação prevista e

¹⁷ Peça 7, fls. 45 e 46.



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

não realizada, o Estado manifestou-se por meio da Nota Técnica 18 SEPLAG/DCPPN/2020.

A CFAMGE rechaçou os argumentos apresentados, a saber: (i) de impacto da receita tributária ocasionada pela queda da atividade econômica relacionada à pandemia, tendo em vista que a arrecadação do Estado superou tanto a previsão inicial quanto a previsão atualizada, isto porque as transferências correntes da União subiram 59%, se comparadas a 2019, e as transferências de capital, também provenientes da União, cresceram 107% em contraste com o exercício anterior; (ii) de limitações em razão do período eleitoral, tendo em vista que as vedações às transferências de recursos se limitam aos 90 dias que antecedem o pleito, e o período eleitoral dos anos de 2012 e 2016 não demonstraram tal impedimento; e (iii) crise fiscal vivenciada pelo Estado de Minas.

Embora a crise fiscal tenha sido a principal justificativa apontada para a baixa execução das ações da CPP e possa ser um entrave para a efetivação dessas políticas, não foram observados esforços para a execução dos valores previstos ano a ano, mas, ao reverso, foi constatada a redução dos valores previstos e executados desde o exercício de 2017 até o exercício *sub examine*, de tal sorte que a atual conjuntura da crise sanitária vivenciada pelo Estado não tem o condão de afastar este que é um problema estrutural.

Destarte, no exercício de 2020, a despeito de as audiências públicas terem sido efetivamente realizadas, com levantamento de demandas sociais pelo Poder Legislativo, a execução de apenas 15,87% do valor previsto inicialmente demonstra não somente a ausência de implementação de políticas de participação popular na execução orçamentária, mas, também, o recrudescimento da perda de representatividade dessas demandas no orçamento do Estado ao longo dos anos.

Diante disso, este Ministério Público de Contas, com espeque no art. 157, §5º, da CE/89 e no art. 8º, §2º, da Lei n. 23.578/2020, considera irregular a ausência de implementação das demandas sociais levantadas pela CPP, devendo ser recomendado ao Estado envidar esforços para a efetiva execução das políticas públicas oriundas da



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

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

2.2.2 Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável

A agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável foi inserida no ordenamento jurídico do Estado por meio da lei que revisou o PPAG 2016-2019 para o exercício de 2017 e organizou a ação governamental em programas e ações de acompanhamento intensivo e geral, compatibilizando-a ao conjunto de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS e aos objetivos estratégicos definidos para cada uma das áreas e eixos oriundos do processo de elaboração do PMDI.

A despeito de a Agenda 2030 estar inserida no PPAG desde o exercício de 2017, não foram observados esforços efetivos no monitoramento e aferição das metas definidas e fragilidades identificadas na vinculação dos programas de governo aos ODS aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Entretanto, em sede de reexame, foi acatado o esclarecimento da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG de que o Estado está desenvolvendo metodologia para promover maior aderência entre o PPAG e a Agenda 2030¹⁸.

A CFAMGE vislumbrou avanço, ainda que tímido, na implementação da Agenda 2030 no PPAG 2020-2023, devido à correlação do Programa 98 - Qualidade Ambiental, Ação 4242 – Sustentabilidade, Energia e Mudanças Climáticas, de responsabilidade da Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM, e os objetivos sustentáveis 7 e 13 definidos pela Agenda 2030 da ONU, haja vista a previsão expressa de subsidiar a implementação de políticas públicas relacionadas aos ODS e divulgar informações para a sociedade.

Entretanto, a simples inserção da ação no PPAG não garante que ela será implementada. Exemplo disso é o fato de a proposta de criação do Observatório de

¹⁸ Peça 124, fl. 98.



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

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável do Governo mineiro, que já constava do exame das contas de governo relativas ao exercício de 2019, ainda não ter sido efetivada.

Em linha com o entendimento técnico, os fatos ora expostos reforçam a necessidade de que o Estado aprimore o alinhamento do PPAG à Agenda 2030, explicitando os programas com potencial de contribuição direta ou indireta para os ODS e suas metas, e, diante da nova conjuntura e das consequências da pandemia da Covid-19, como dos riscos associados à atividade minerária do Estado, mantenha engajamento na implementação da Agenda 2030, nos seus três pilares: equidade social, proteção ao meio ambiente e crescimento econômico.

Destarte, diante da ausência de monitoramento efetivo e específico do cumprimento dos ODS e da ausência de implementação do Observatório de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, este *Parquet* entende necessário recomendar que o Estado envide esforços e atue de forma concomitante e assertiva para implementar e monitorar as metas da Agenda 2030.

2.3. Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

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

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

Também a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, fez constar no art. 4º o seguinte conteúdo para a LDO: (i) equilíbrio entre receitas e despesas; (ii) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea “b” do



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

inciso II do referido artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31; (iii) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; e (iv) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

A LDO elaborada para o exercício em apreço está consubstanciada na Lei n. 23.364, de 25 de julho de 2019, alterada pelas Leis 23.632, de 2 de abril de 2020, e 23.648, de 3 de junho de 2020. Integram a LDO os Anexos I e II, Metas Fiscais e Riscos Fiscais, respectivamente, previstos nos §§ 1º e 3º do art. 4º da LRF.

2.3.1 Audiências Públicas Regionais

Assim como nas leis de diretrizes orçamentárias anteriores, constatou-se que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei n. 23.364/2019) não fixou o percentual igual ou superior a 1% da receita corrente orçamentária do Estado para o atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais, a ser incluído na Lei Orçamentária Anual, cuja execução e respectivo pagamento deverão ocorrer até o final do exercício financeiro correspondente, **sob pena de responsabilidade**¹⁹, como consignado no § 5º do art. 155 da CE/89, *in verbis*:

Art. 155 –

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

Na mesma toada, o §5º do art. 157 da Constituição Estadual estatui que as propostas resultantes de audiências públicas municipais realizadas pelos poderes públicos locais deverão ser sistematizadas e priorizadas pela Assembleia Legislativa, para subsidiar a elaboração do PMDI, do PPAG e da proposta orçamentária anual.

¹⁹ Art. 91 – São crimes de responsabilidade os atos do Governador do Estado que atentem contra a Constituição da República, esta Constituição e, especialmente, contra: (...)
VI – a lei orçamentária;



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

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

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

Instada a manifestar-se acerca deste apontamento, a SEPLAG atribui a ausência de fixação do referido percentual na LDO à omissão quanto à realização das audiências públicas regionais de que trata o §5º do art. 157 da Constituição Estadual pela Assembleia Legislativa, tendo acrescentado que aquelas audiências realizadas pela Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária e Comissão de Participação Popular, com participação do Poder Executivo, para a discussão da revisão dos programas e ações do PPAG 2020-2023, não se enquadrariam no retro mencionado § 5º.

Tais alegações não foram acatadas pela Unidade Técnica, uma vez que, em suma, a ausência de fixação do percentual mínimo de recursos a serem destinados às propostas apresentadas nas audiências públicas regionais configura questionamento crônico e por se tratar de mandamento constitucional, mantendo na íntegra o apontamento²⁰.

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

²⁰ Peça 124, fl. 101.



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

Dessa forma, reitera-se o posicionamento já exarado por este Ministério Público de Contas nos pareceres emitidos nas contas relativas aos exercícios anteriores no sentido de que, enquanto estiver em vigor o disposto nos art. 155, §5º e art. 158, §2º, da CE/89, o Estado de Minas Gerais lhe deve observância, razão pela qual deve ser expedida determinação ao Chefe do Poder Executivo para que, ao encaminhar à ALMG o projeto de LDO dos próximos exercícios, faça constar percentual não inferior a 1% da receita orçamentária corrente ordinária do Estado destinado ao atendimento das propostas eventualmente priorizadas nas audiências públicas regionais.

2.3.2. Anexo de Metas Fiscais

Em cumprimento ao disposto no § 1º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, as metas anuais em valores correntes e constantes das receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública consolidada e líquida para o exercício em análise e para os dois exercícios subsequentes (exercícios de 2020 a 2022) estão contempladas no Anexo de Metas Fiscais da LDO 2020.

Para a projeção das metas fiscais do Estado foi utilizado o cenário macroeconômico nacional constante do projeto de Lei da União de 2020, em especial, o crescimento real anual do PIB e o IPCA acumulado nos exercícios de 2020, 2021 e 2022, cumprindo demonstrar, a seguir, as projeções das principais metas fiscais da LDO 2020, apuradas pelo regime de caixa e em valores correntes. O cumprimento das metas fiscais será objeto de exame no item **4.11.2** deste Parecer.

2.3.3. Anexo de Riscos Fiscais

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



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

Todavia, assim como nos exercícios anteriores, o Anexo trouxe a previsão de providências genéricas e pouco expressivas a serem adotadas caso os riscos identificados, capazes de afetar negativamente o equilíbrio fiscal, se concretizem.

A título de exemplo foi apontado pela unidade técnica o risco relativo à aproximação do limite fiscal determinado por lei, hipótese que ensejará a suspensão de assinatura de novos contratos de PPP ou, até mesmo, a revisão e aditamento de contratos vigentes que, além de serem pouco representativos dentre as despesas estaduais, deixaram de especificar quais limites fiscais foram considerados pelo anexo de riscos fiscais que ensejariam as medidas pretendidas (se o limite da dívida consolidada ou da PPP).

A Unidade Técnica destacou, como principais riscos para os resultados fiscais do Estado, a eventual necessidade de devolução de recursos de depósitos judiciais, a ocorrência de desastres naturais/ambientais, os riscos atrelados ao serviço da dívida e os aumentos não previstos de despesas com pessoal, com destaque para o pagamento do Piso Nacional do Magistério. Acrescentando, ainda, que embora não se configurem como riscos fiscais sob o ponto de vista da despesa projetada, impactarão o caixa do Estado o pagamento dos repasses constitucionais em atraso e os repasses do FUNDEB em atraso²¹.

Destacou, ainda, o montante lançado como passivo contingente judicial de R\$16,470 bilhões, dos quais 78,18% (R\$ 12,218 bilhões) referem-se a causas cuja perdas são consideradas prováveis, e 25,82% (R\$ 4,253 bilhões) referem-se às demandas cuja probabilidade de perda é considerada possível.

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

²¹ Peça 7, fl. 54.



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

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

Essa reserva foi utilizada, dentre outras fontes de recursos, para abertura de créditos adicionais que acobertaram os gastos com a pandemia.

Em que pese a elaboração e aprovação do PLDO ser anterior ao surgimento da pandemia internacional ocasionada pela Covid-19, não constando do projeto eventuais medidas de enfrentamento à pandemia, o Estado respondeu prontamente à demanda ao editar a Lei n. 23.632, de 02/04/2020 - cria o Programa de Enfrentamento dos Efeitos da Pandemia de Covid-19, sob responsabilidade do Fundo Estadual de Saúde – FES e autoriza a abertura de crédito especial ao Orçamento Fiscal do Estado até o limite de R\$260.405.961,00 -, para fazer face aos projetos (ações) de prevenção e combate ao contágio pelo coronavírus.

A edição desse normativo possibilitou, também, o remanejamento de programações orçamentárias incluídas por emendas individuais pelos parlamentares na Lei Orçamentária Anual, para suplementar as novas ações.

Consoante informação extraída do exame técnico, a previsão inicial do programa foi ampliada e autorizada para até R\$1,5 bilhão, cujos créditos orçamentários acobertaram o empenhamento de despesas no montante de R\$985 milhões, durante o exercício de 2020. Tais despesas foram suportadas pelos repasses extraordinários da União, pelos recursos excepcionais oriundos de precatórios antigos, somados ao recebimento de indenizações por danos ambientais.

2.4. Lei Orçamentária Anual – LOA

A Lei Estadual n. 23.579, de 15 de janeiro de 2020 estimou a receita do Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais, para o exercício financeiro de 2020, em R\$97,182 bilhões e fixou a despesa em R\$110,474 bilhões, com previsão de déficit de R\$13,292 bilhões.



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

O Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado está previsto no art. 6º da mencionada Lei, que estimou as fontes de receitas e fixou os investimentos em R\$5,676 bilhões.

2.4.1. Projeto de Lei Orçamentária Anual e o Déficit Orçamentário

Inicialmente, cumpre ressaltar que, na esteira do que vem ocorrendo no Estado de Minas Gerais, desde o exercício financeiro de 2015, também para o exercício de 2020 foi enviado à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei n. 1.167, de 22 de outubro de 2019, contendo estimativa das receitas e fixação das despesas do Orçamento Fiscal e do Orçamento de Investimentos das Empresas Controladas com déficit orçamentário.

É premente que se deixe claro que, não obstante tenha constado da exposição de motivos do projeto de lei orçamentária para o exercício de 2020 a sua observância aos dispositivos constitucionais, normas de direito financeiro e às relativas a planejamento governamental e orçamentário, o desequilíbrio orçamentário apresentado não encontra guarida na Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Resultado Fiscal Estimado
2015 a 2020

Exercícios de 2015 a 2020							R\$ Mil
Descrição	PLOA 2015 (A)	PLOA 2016 (B)	PLOA 2017 (C)	PLOA 2018 (D)	PLOA 2019 (E)	PLOA 2020 (F)	AH% (F/A)
Receita Fiscal	68.348.576	69.252.821	72.220.108	80.430.509	82.045.726	83.518.629	22
Receita Intraorçamentária	13.034.065	13.847.013	15.051.125	12.542.025	18.284.582	13.662.968	5
Receita Total (i)	81.382.641	83.099.834	87.271.233	92.972.534	100.330.308	97.181.597	19
Despesa Fiscal	75.621.782	78.173.703	80.284.747	88.515.239	93.489.089	96.810.820	28
Despesa Intraorçamentária	13.034.065	13.847.013	15.051.125	12.542.025	18.284.582	13.663.968	5
Despesa Total (ii)	88.655.847	92.020.716	95.335.872	101.057.264	111.773.671	110.473.789	25
Superávit / Déficit (i - ii)	(7.273.206)	(8.920.882)	(8.064.639)	(8.084.730)	(11.443.363)	(13.292.192)	83

Fonte: Elaborado pela CFAMGE a partir dos Projetos de Lei Orçamentária para 2015 (novo Parecer) a 2020.

Nota: Valores correntes.



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

Contudo, deve-se registrar a justificativa consignada pelo Governo ao apresentar o projeto de lei orçamentária com déficit superior a R\$13,00 bilhões, qual seja: (i) os sucessivos déficits ocorridos nos exercícios anteriores; (ii) a reduzida margem de discricionariedade do Governo na alocação de recursos disponíveis, decorrente do grande volume de receitas vinculadas e das despesas obrigatórias; (iii) a perda substancial de receitas; e (iv) o expressivo endividamento nos últimos exercícios fiscais.

O fato é que as medidas implementadas pelo Governo com a reforma administrativa, da qual resultou a redução de secretarias, de cargos comissionados e de despesas de custeio, estão distantes de alcançar o equilíbrio fiscal, por meio do qual se busca reforçar o papel da atividade de planejamento, notadamente a vinculação entre as atividades de planejamento e de execução do gasto público.

Se por um lado, o Governo manifesta o interesse em reconstruir o equilíbrio fiscal e orçamentário do Estado, por outro, o PLDO apresentado evidencia a impossibilidade de retorno imediato ao equilíbrio orçamentário no curto prazo. Como pode ser observado na tabela a seguir, houve expressivo crescimento do déficit orçamentário (83,00%) desde o exercício de 2015.

O cerne da questão, como assentado pela Unidade Técnica, reside em que “desequilíbrios orçamentários concebidos na fase de planejamento levam a déficits orçamentários efetivados, consoante tem ocorrido desde 2015 em Minas Gerais, com sérias consequências para as finanças do Estado e para a população, a exemplo do endividamento registrado em restos a pagar sem disponibilidade de caixa, redução de investimentos e não cumprimento de metas e índices constitucionais”²².

Os restos a pagar serão objeto de análise no item **4.11.3** deste parecer.

2.4.2. Execução da Lei Orçamentária Anual

De acordo com a Lei Orçamentária Anual foram estimados para o exercício de 2020 gastos no valor de R\$116,149 bilhões nos programas governamentais do Estado,

²² Peça 7, fl. 59.



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

sendo R\$110,474 bilhões, por meio do Orçamento Fiscal – OF, incluídas as operações intraorçamentárias, e R\$5,676 bilhões, por meio do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado – OI.

Por sua vez, verificou-se que foram executados R\$111,381 bilhões (95,89%) do valor programado, dos quais 96,95% e 75,30% dos valores programados no orçamento fiscal e no orçamento de investimentos, respectivamente.

2.4.2.1. Execução Orçamentária dos Programas por Área Temática

Como assentado alhures, a articulação do PMDI com o PPAG é identificada por meio de programas, estes, por sua vez, associados a uma ou mais diretrizes estratégicas da área temática ao qual estão vinculados. Para o exercício *sub examine*, foram definidos 158 programas, distribuídos em 14 Áreas Temáticas, 9 delas classificadas como Finalísticas e 5 como de Apoio e Suporte.

Os programas ligados às áreas finalísticas foram contemplados com 35,13% dos recursos previstos na LOA, sendo empenhados no exercício 32,89%. Por sua vez, os programas que compõem as áreas de apoio e suporte, somados aos Outros Poderes, concentraram 64,87% do orçamento, sendo empenhados 67,11%.

Cabe informar que o incremento das despesas ligadas às áreas finalísticas R\$17,950 bilhões²³ (32,89%), frente a estes mesmos gastos executados no exercício de 2019, R\$10,533 bilhões (24,47%), e concretizados por meio dos programas ligados aos Eixos de Governo, está relacionado à mudança de metodologia de apropriação das despesas com recursos humanos, necessários à execução das políticas públicas a cargo do Estado.

Destarte, não houve acréscimo de recursos direcionados às áreas finalísticas, mas tão somente o registro das despesas efetuadas com recursos humanos nos programas em que o servidor mais contribuiu para o andamento da política pública que, até o

²³ Peça 7, fl. 63.



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

exercício de 2019, eram apropriados aos Programas 701 – Apoio à Administração Pública e 702 – Obrigações Especiais, vinculados aos Programas Especiais.

Assim, os programas de Apoio e Suporte continuam a absorver a maior parte dos recursos orçamentários do Estado, deixando uma margem limitada para os programas de cunho finalístico, ou seja, aqueles cujos objetivos estão relacionados à implementação da estratégia governamental, como pode ser verificado na tabela²⁴ a seguir:

Execução Orçamentária dos Programas por Área Temática

Áreas Temáticas	Nº de Programas	2020		Crédito		Despesa Empenhada		(B/A) %	(C/A) %	(C/B) %
		Créd. Inicial (A)	AV %	Autorizado (B)	AV %	(C)	AV %			
Finalística (IV)	103	40.802.698.086,00	35,13	44.696.498.824,06	35,99	36.635.369.385,00	32,89	109,54	89,79	81,96
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	13	586.414.880,00	0,50	652.750.503,56	0,53	456.409.886,99	0,41	111,31	77,83	69,92
Cultura e Turismo	5	136.677.506,00	0,12	303.294.813,25	0,24	244.434.383,25	0,22	223,54	180,16	80,59
Desenvolvimento Econômico	13	2.999.528.901,00	2,58	3.054.367.551,85	2,46	1.898.517.856,93	1,70	101,83	63,29	62,16
Desenvolvimento Social	9	244.793.842,00	0,21	769.730.754,33	0,62	613.564.331,59	0,55	314,44	250,65	79,71
Educação	15	13.226.596.853,00	11,39	12.786.536.348,13	10,30	9.633.632.353,99	8,65	96,67	72,84	75,34
Infraestrutura e Mobilidade	8	1.163.041.433,00	1,00	1.624.826.085,94	1,31	1.155.410.222,16	1,04	139,70	99,34	71,11
Meio Ambiente	8	1.231.770.290,00	1,06	1.445.550.040,39	1,16	857.494.139,31	0,77	117,36	69,61	59,32
Saúde	19	11.605.354.613,00	9,99	13.754.077.070,97	11,08	12.385.489.249,44	11,12	118,51	106,72	90,05
Segurança Pública	13	9.609.519.768,00	8,27	10.305.365.655,64	8,30	9.390.416.961,34	8,43	107,24	97,72	91,12
Apoio e Suporte (V)	39	65.196.916.989,00	56,13	69.187.024.438,18	55,71	65.416.948.189,87	58,73	106,12	100,34	94,55
Advocacia-Geral	2	124.202.087,00	0,11	251.270.781,32	0,20	246.698.226,61	0,22	202,31	198,63	98,18
Fazenda	6	1.187.317.198,00	1,02	1.195.829.907,50	0,96	1.027.345.991,67	0,92	100,72	86,53	85,91
Governo e Gabinete Militar	10	357.042.714,00	0,31	398.160.897,14	0,32	345.896.211,64	0,31	111,52	96,88	86,87
Transparência, Combate à Corrupção, Integridade e Ouvidoria	7	33.208.113,00	0,03	41.712.695,00	0,03	39.145.500,45	0,04	125,61	117,88	93,85
Planejamento e Gestão	14	63.495.146.877,00	54,67	67.300.050.157,22	54,19	63.757.862.259,50	57,24	105,99	100,41	94,74
Outros Poderes (VI)	16	10.149.773.780,00	8,74	10.300.816.309,93	8,29	9.328.732.829,97	8,38	101,49	91,91	90,56
Total Geral (VII = IV + V + VI)	158	116.149.388.855,00	100,00	124.184.339.572,17	100,00	111.381.050.404,84	100,00	106,92	95,89	89,69

Fonte: Elaborado pela CFAMGE a partir do Banco de dados Sigplan e Armazém de Informações – Siafi.

Contudo, há que se considerar que somente a Área Temática Planejamento e Gestão foi responsável por 57,24% das despesas empenhadas, e dentre estas, as decorrentes de comandos constitucionais ou legais (Programa 705), cujos recursos não são rateáveis, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações, transferências constitucionais a municípios, pagamento de proventos de inativos e gastos com as áreas de assessoramento e apoio à direção superior dos órgãos e entidades. Esse programa, segundo a CFAMGE, é responsável por 56,99% (R\$ 63,474 bilhões) do empenhado no exercício.

²⁴ Peça 7, fl. 63.



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

2.4.2.2. Despesa por tipo de Acompanhamento de Ação

Tendo em vista que a administração pública estadual organiza suas ações por meio de programas e ações de governo (art. 4º do PPAG) e estas, por sua vez, são instrumentalizadas por projetos estratégicos e demais projetos e atividades que visam atender ao conjunto de objetivos estratégicos definidos e as diretrizes estratégicas oriundas do processo de elaboração do PMDI, faz-se necessário verificar a execução orçamentária por tipo de acompanhamento dessas ações governamentais.

As ações classificadas como projetos estratégicos constituem a linha fundamental de atuação governamental, das quais se esperam os maiores impactos e representaram, no exercício em apreço, 8,95% da execução orçamentária²⁵.

Observa-se substancial redução de alocação de recursos nessas ações, notadamente quando comparado aos aportes efetuados nos quatro exercícios anteriores, com execução nos percentuais de 17,18%, 19,48%, 15,66% e 14,85%.

Como corolário dessa redução, tem-se que, do total de 69 ações dos Projetos Estratégicos, apenas 14 delas executaram o orçamento de forma satisfatória, equivalente à participação de 78,36% do montante de R\$3,706 bilhões. Ao passo que, em 15 ações, a execução ultrapassou em 130% o valor projetado e que, em 33 ações, ou não houve qualquer execução, ou o percentual ficou abaixo de 70% do planejado. Ademais, em 7 dessas ações não houve a previsão de metas físicas.

Em síntese, o resultado apresentado demonstra a baixíssima qualidade do planejamento, se opondo à condição estratégica e ao caráter especial que deveria ser dado ao acompanhamento dessas ações.

Prova cabal da situação ora apontada, é a execução do percentual de 25.506,72% em ação considerada janela orçamentária, cuja previsão na LOA foi inferior a R\$10.000,00.

²⁵ Peça 7, fl. 65.



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

De acordo com a CFAMGE, coube à PMMG, FES, Segov e Sejusp a execução das ações de Projetos Estratégicos com os valores mais significativos. Sendo identificados superestimação nas ações da FES (4457 e 4459) e Segov (2007), com execução de 62,43%, 65,88%, 66,53%, respectivamente; e subestimação na ação Segov (2090), com execução de 3.820.818,21%.

Ainda de acordo com o exame inicial, o Índice de Avaliação do Planejamento – IAP encontrado nessas ações foi de 24,07, grau de eficiência considerado baixo e inferior ao verificado nas ações de Acompanhamento Ordinário (44,46, tido como razoável) e decorreu de uma frequência de ações com execução financeira satisfatória de 18,52%, de execução física de 38,89%, e de Índice de Equilíbrio da Execução Orçamentária - IIEEO de 14,81%, resultados incompatíveis com a relevância de estrato considerado estratégico e fundamental dentre as ações governamentais²⁶.

Diante dos fatos ora relatados, ratifica este *Parquet* a conclusão alcançada pela Unidade Técnica e, considerando a relevância das ações classificadas como Projetos Estratégicos no contexto da gestão governamental, por recomendar que o Estado atente para o baixo comprometimento com o planejamento dessas ações, tendo em vista:

a) a competência atribuída aos responsáveis pelas ações de acompanhamento intensivo vinculadas aos Projetos Estratégicos (Decreto n. 47.865/2020) para definir, conjuntamente com os responsáveis pelas Assessorias Estratégicas ou unidades correspondentes, e Unidades de Planejamento, Gestão e Finanças executoras das ações de acompanhamento intensivo, a programação orçamentária mensal para encaminhamento, por meio do Módulo de Programação Orçamentária do Siafi-MG, à Seplag (art. 5º, I); e

b) a competência atribuída aos responsáveis pelas Superintendências de Planejamento, Gestão e Finanças e unidades equivalentes para assegurar a precedência, na realização das ações de acompanhamento intensivo, dos convênios de entrada e das operações de crédito, observada a programação e execução orçamentária e financeira (art. 6, I).

²⁶ Peça 7, fl. 66.



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

2.4.2.3. Despesa por Tipo de Ação

Infere-se do exame da Execução Orçamentária, por Tipo de Ação, que houve redução de 77,17% da programação orçamentária dos Projetos²⁷ no Orçamento Fiscal de 2020 (R\$ 277,634 milhões) quando comparada ao programado para o exercício de 2019 (R\$ 1,216 bilhão).

Entretanto, foram acrescidos posteriormente a essa programação, créditos adicionais direcionados aos efeitos causados pela pandemia de Covid-19 (R\$985,389 milhões), fazendo com que, efetivamente, fosse executado o montante de R\$1.107,174.000,14, que representa 398,79% do crédito inicial.

Mesmo que não seja considerado o dispêndio com a epidemia da Covid-19, ainda assim, se mantém o descolamento, fato já verificado no exercício anterior, entre a programação orçamentária e a execução do projeto no orçamento fiscal (43,87%), desta feita, impactada, também, pela crise sanitária que assola o Estado e o País.

A propósito, como evidenciam os dados lançados na tabela de execução orçamentária por tipo de ação²⁸, o descolamento entre o planejamento e a execução foi verificado também nos Projetos do Orçamento de Investimentos, embora tenha ocorrido expansão de 25,01% em relação ao valor programado no exercício anterior, com previsão de R\$2.449.709.741,00, foi verificada execução orçamentária de R\$1.739.691.977,92, que resultou em percentual de 71,02% do planejado na Lei Orçamentária Anual.

Impende destacar o expressivo acréscimo de 74,77% dos créditos alocados às Atividades-Fim²⁹ no Orçamento Fiscal (R\$34.303.428.859,00) frente ao exercício de 2019 (R\$19,628 bilhões).

Motivou o acréscimo de execução com essas despesas, que no exercício de 2020 alcançou o percentual de 95,17%, a mudança de metodologia no rateio de despesas de custeio, que alocou o custo dos funcionários às ações meio e finalísticas para as quais

²⁷ Ações que resultam em produtos que concorrem para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação governamental.

²⁸ Peça 7, fl. 67.

²⁹ Ações desenvolvidas de forma contínua e permanente, que resultam em produtos necessários à manutenção das ações de Governo.



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

contribuíram, tendo como contraparte as Atividades-Meio, que sofreram redução de 48,33% e 51,60% da previsão inicial e de execução, respectivamente, no exercício de 2019.

Por sua vez, as Atividades-Fim do Orçamento de Investimentos tiveram incremento de 667,70% frente à programação da LOA de 2019 (R\$134,788 milhões) e a LOA de 2020 (R\$1,035 bilhão), sendo executadas no exercício em referência apenas 58,05% do crédito inicial (R\$600.639.902,51). Ao revés, as Atividades-Meio do Orçamento de Investimentos sofreram redução de 47,07% frente à programação orçamentária do exercício anterior, e, além dessa redução, foram executados somente R\$15.253.269,12 (21,05%) do crédito inicial previsto para 2020 (R\$72.460.533,00).

Os gastos com as Operações Especiais³⁰ do Orçamento Fiscal foram fixados em R\$58.521.657.015,00 e sua aplicação alcançou o percentual de R\$101,81%. A outro tanto, às Operações Especiais do Orçamento de Investimentos foi consignado crédito inicial de R\$2.118.655.500,00 e sua execução (R\$1.917.907.965,59) alcançou 90,52% do montante previsto.

A soma das operações especiais dos orçamentos fiscal e de investimentos responderam por 55,22% de toda a execução orçamentária do exercício de 2020, frente aos 55,63% do exercício de 2019³¹.

Os investimentos dos Projetos foram responsáveis por 2,56% da execução orçamentária, as Atividades-Meio e Fim por 42,22% e os gastos com Operações especiais por 55,22%.

Merece destaque o valor dispendido com as Atividades-Meio (R\$13.769.574.957,33), que representam 12,36% do orçamento, tendo em vista constituírem-se de ações sobre as quais o Estado possui margem de contingenciamento,

³⁰ Não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento da atuação governamental.

³¹ Peça 7, fl. 68.



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

sem prejuízo da execução das despesas obrigatórias ou a entrega dos bens e serviços à população.

Essas Atividades sofreram retração de R\$14,678 bilhões em relação ao exercício de 2019, em grande parte devido à implantação do sistema de custos apontada alhures, sendo que R\$13,226 bilhões se referem ao grupo de despesas de Pessoal e Encargos Sociais, contabilizados tanto no Grupo de Despesas 1– Pessoal e Encargos Sociais – considerados no cálculo do limite da LRF – como no Grupo 3 – Outras Despesas Correntes.

Em sentido contrário, verificou-se a elevação de gastos com as Atividades-Fim (R\$13,176 bilhões) no percentual de 67,67% em relação a 2019, dos quais R\$11,729 bilhões pertencem ao Grupo Pessoal e Encargos Sociais.

Por fim, cabe registrar que, do total de 80 ações classificadas como Atividades-Meio, 6 dizem respeito a acompanhamento estratégico, sendo que apenas 1 apresentou execução orçamentária dentro do intervalo considerado satisfatório; 2 apresentaram execução orçamentária inferior a 70% do crédito inicial; e 3 ações acima de 130%.

Diante disto, cabe registrar que não houve empenho no planejamento das ações de Projetos Estratégicos (42) dentre as Atividades-Fim do Orçamento Fiscal (477), em apenas 10 ações os gastos mantiveram-se entre 70% e 130% do programado na LOA (nível considerado satisfatório), 11 ações ficaram acima do intervalo considerado satisfatório, 14 ações ficaram abaixo e, em 7, não foi realizado dispêndio financeiro.

A falta de aderência da execução orçamentária dessas ações sobressai dada a relevância atribuída ao acompanhamento das ações qualificadas como Projetos Estratégicos.

Por seu turno, as ações classificadas como Operações Especiais³² têm apresentado histórico de crescimento contínuo quando comparado aos exercícios anteriores. Desta feita, tal fato ocorreu devido ao aumento de capital social no Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG, de modo a elevar o patrimônio líquido da

³² Não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.



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

estatal a fim de ofertar mais crédito às empresas, tendo em vista o impacto negativo causado pela pandemia nos diversos setores da economia.

Não há, dentre as ações classificadas como Operações Especiais, nenhuma classificada em Projetos Estratégicos.

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

a) atente para o baixo comprometimento com o planejamento das ações de Projetos Estratégicos, considerando a sua relevância e caráter estratégico, haja vista a determinação constante dos artigos 5º e 6º do Decreto n. 47.865/2020, que assegura a definição da programação orçamentária mensal para encaminhamento dessas ações à Seplag, como, também, a precedência na realização das ações de acompanhamento intensivo na programação orçamentária e financeira do Estado;

b) concentre esforços na adoção das medidas necessárias visando à reversão do aumento progressivo dos gastos com as atividades-meio e com as Operações Especiais, bem como à abertura de margem para os investimentos essenciais à dinamização e à retomada do crescimento econômico e social do Estado, de forma a combater o déficit orçamentário e a liberar orçamento para os investimentos destinados à preservação e ao aprimoramento de infraestrutura, a fim de tornar o Estado mais competitivo; e

c) atente para o baixo grau de eficácia das Áreas Temáticas, em especial para o tema Desenvolvimento Econômico, que apresentou o pior desempenho; e para o tema Saúde que, não obstante tenha alcançado um desempenho melhor, este foi insuficiente para romper a barreira do razoável.



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

3. Orçamento Fiscal

Como visto alhures, o orçamento fiscal para o exercício de 2020 foi aprovado pela Lei n. 23.579/2020, que estimou a receita em R\$97.181.597.237,00 e fixou a despesa em R\$110.473.788.611,00.

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

Após atualização, a receita aprovada na LOA passou para R\$103,302 bilhões, e a efetivamente arrecadada alcançou o montante de R\$104,254 bilhões, o que representa um aumento real de 4,73% em relação ao exercício de 2019.

No decorrer do exercício em referência, a **receita bruta** arrecadada alcançou o montante de **R\$113,778 bilhões** que, após as deduções³³ (R\$8,601 bilhões – cota-parte dos impostos, juros de mora e dívida ativa destinada ao FUNDEB; R\$921,174 milhões, cota-parte dos recursos do FPE e do IPI para o FUNDEB; R\$264 mil, cessão de Direitos Creditórios por Multas à Legislação específica; e R\$1,788 milhão, remuneração dos recursos do Regime Próprio de Previdência Social), resultou em uma **receita líquida** de **R\$104,254 bilhões**.

No tocante à despesa, essa foi fixada inicialmente em R\$110,474 bilhões. Em que pese a abertura de créditos adicionais líquidos que elevaram o seu montante para R\$117,857 bilhões, foram empenhadas despesas no montante de R\$107,108 bilhões, aquém do valor autorizado na LOA.

Por sua vez, a redução significativa do déficit apurado no exercício de 2020 (R\$2,854 bilhões), quando comparado ao verificado no exercício de 2019 (R\$8,632 bilhões), decorreu da adoção de ações de austeridade no controle da despesa pela atual gestão e da percepção/recebimento das seguintes receitas extraordinárias: (i) recebimento de recursos liberados pela Vale S.A., decorrentes de desastres socioambientais, no valor de R\$1,531bilhão; (ii) ajuda financeira concedida pela União ao Estado para ações de

³³ Peça 7, fl. 84.



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

enfrentamento à Covid-19, a serem aplicados em ações de saúde e assistência social, no valor de R\$3,447 bilhões; (iii) expressivo volume de doações de pessoas físicas ou jurídicas, de instituições privadas ou do exterior a órgão, entidades do Estado e ao Tesouro Estadual, no valor de R\$72,537 milhões; (iv) apoio financeiro prestado pela União ao Fundo de Participação do Estado, no valor de R\$345,240 milhões; e (v) depósito judicial oriundo de Precatórios do Banco do Estado de Minas Gerais – Bemge S.A., no valor de R\$871 milhões.

O crescimento da arrecadação do Estado, que no período de 2013 a 2020 apresentou incremento de 46,92% (R\$ 33,296 bilhões), embora contínuo, ainda é insuficiente para suportar o aumento da despesa que, no mesmo período, apresentou crescimento de 48,95% (R\$ 35,201 bilhões)³⁴.

3.2. Receita Fiscal

Da análise da arrecadação da Receita Fiscal líquida do Estado, infere-se que a previsão estimada na LOA (R\$97,181 bilhões) foi plenamente atendida, vez que a arrecadação efetiva (R\$104,254 bilhões) superou a previsão atualizada (R\$103.301 bilhões) em R\$952,261 milhões, com um incremento de 7,28% sobre a previsão inicial.

De resto, uma vez deduzidos os valores referentes à apropriação da cota-parte da distribuição constitucional ou legal de receitas para os municípios no valor de R\$16,225 bilhões, a receita líquida do Estado foi de R\$88,029 bilhões.

Entre o período de 2019 e 2020³⁵, as Receitas Correntes cresceram 9,03% e as Receitas de Capital 71,82%, em que pese estas últimas corresponderem a apenas 0,41% da receita total arrecadada.

As Receitas Correntes continuam a predominar na arrecadação do Estado, representando 86,17% da receita total, dentre essas, a participação mais relevante pertence aos grupos Impostos/Taxas e Transferências Correntes, responsáveis por 65,83% e 19,45%, respectivamente, da arrecadação da receita orçamentária.

³⁴ Peça 7, fl. 83.

³⁵ Peça 7, fl. 90.



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

A despeito dos impactos sobre as Receitas de Impostos e Taxas (R\$68,634 bilhões) desencadeados pelas medidas de isolamento social para conter a pandemia da Covid-19, a arrecadação dessas receitas, embora inferior às expectativas inicial/atualizada, superou os valores arrecadados nos exercícios anteriores em razão do ingresso de receitas extraordinárias oriundas de transferências federais, indenização de danos ao meio ambiente e recebimento de precatórios que contribuíram para o crescimento de 1,22% das Receitas Correntes³⁶.

Dentre as Receitas Tributárias, o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), que continua a ser o tributo mais significativo da competência estadual (50% de toda a receita do Estado e 77% do grupo “Impostos/Taxas), teve arrecadação no montante de R\$52,524 milhões, frustrando a expectativa inicial (R\$53,798 bilhões)³⁷.

Importante destacar a composição das atividades econômicas e respectiva representatividade na receita anual de ICMS: (i) indústria, 47%; (ii) comércio, 30%; (iii) serviços, 23%; e (iv) agropecuária, 1%.

Por sua vez, as receitas com o IPVA, segunda maior arrecadação entre as Receitas Tributárias, alcançou, em 2020, R\$ 6,228 bilhões, com participação de 6% na Receita Total e 9% na Receita de Impostos e Taxas. Este imposto também apresentou crescimento de 4% se comparado ao exercício anterior (R\$ 241,866 milhões).

Como já abordado, o crescimento apresentado pelas Transferências Correntes³⁸, que no exercício de 2020 alcançaram o montante de R\$20.273.717.062 (19,45% da receita total) superando a arrecadação do exercício anterior em 28,59%, ocorreu, em grande medida, em decorrência dos repasses oriundos do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus para combate da situação emergencial de saúde vivida pelos estados e municípios.

³⁶ Relatório Contábil 2020.

³⁷ Peça 7, fl. 93.

³⁸ Peça 7, fl. 100.



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

Além do que, ingressaram também a este título Transferências Financeiras Advindas de Emendas Individuais, Transferências Financeiras Advindas de Emendas de Bancada, e as transferências decorrentes da LC 176/20³⁹.

Cabe destacar que, no exercício de 2020, o Estado recebeu o valor de R\$397,665 milhões, referente à primeira parcela do acordo firmado entre a União, Estados e Distrito Federal e homologado pelo Supremo Tribunal Federal – STF para regulamentar a compensação de perdas de arrecadação em decorrência da desoneração das exportações do ICMS.

As Receitas de Contribuições (orçamentárias e intraorçamentárias)⁴⁰ foram responsáveis por 7,97% da receita total e alcançaram, no exercício, o montante de R\$8.700.249.857. E, por se tratar de receita vinculada aos institutos de previdência e às despesas com inativos e pensionistas, não pode ser utilizada livremente pelo Estado.

Por fim, a Receita Patrimonial⁴¹ totalizou R\$1.974.235.979,00, ou seja, 1,9% da receita total, resultado 21% inferior ao arrecadado a este título no exercício de 2019. A maior parte dessa receita foi oriunda dos dividendos recebidos de empresas de economia mista e ações de outras empresas (R\$1,264 bilhão) e juros e correção monetária e outros valores mobiliários (R\$350 milhões), responsáveis por 81,73% dessas receitas.

3.3. Despesa Fiscal

O Anexo de Programação Orçamentária e Financeira do exercício *sub examine* foi alterado, como resultado do Plano de Contingenciamento de Gastos do Poder Executivo e em conformidade com a Lei que criou o Programa de Enfrentamento aos Efeitos da Pandemia de Covid-19⁴² no âmbito do Estado, impactando a previsão orçamentária anteriormente planejada (R\$110.473.788.611,00), cujo desfecho foi a

³⁹ LC 176/20, instituiu transferências obrigatórias da União para Estados, Distrito Federal e Municípios, por prazo ou fato determinando, declarando atendida a regra de cessação contida no § 2º do art. 91 do ADCT.

⁴⁰ Peça 7, fl. 103.

⁴¹ Peça 7, fl. 104.

⁴² Lei 23.632, de 02 de abril de 2020.



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

execução de 96,95% dos créditos previstos na LOA (R\$107.107.557.289,70) e 90,80% dos créditos autorizados (R\$117.953.958.470,18).

A análise da evolução da execução das despesas orçamentárias realizadas por Categorias e Grupos de Natureza⁴³ demonstra que as despesas correntes continuam se destacando pela sua representatividade nos gastos (82,94%), sendo o grupo Pessoal e Encargos Sociais responsável por 48,17% desse montante e o grupo das Outras despesas Correntes, por 28,72%.

É bem verdade que houve uma redução de 0,19% na despesa liquidada total, se comparada ao exercício de 2019, fruto da redução de 10% nas despesas de investimentos e de 27% nas despesas intraorçamentárias.

A redução das despesas com investimentos suscitou a sugestão de recomendação ao Estado para que fossem intensificados esforços para a dinamização e a retomada do crescimento econômico e social, destinados à preservação e ao aprimoramento de infraestrutura, a fim de tornar o Estado mais competitivo na atração e manutenção de empresas, indústrias e serviços.

3.3.1. Aumentos expressivos de dispêndios

Passa-se a apresentar as variações mais expressivas por elemento de despesas⁴⁴ quando comparadas às efetivadas no exercício de 2019:

a) no grupo das Despesas Correntes, o maior crescimento ocorreu em Outros Serviços Pessoa Jurídica (970%), com destaques para: serviços de saúde prestado por pessoa jurídica (10,09%), serviços de saúde executados pelo SUS (26,85%), serviços de produção e logística de medicamentos (67,19%), outros serviços de pessoa jurídica (719,87%), sendo que, esta última, sofreu reflexos da inclusão do auxílio emergencial temporário às famílias inscritas no cadastro único;

⁴³ Peça 7, fl. 107.

⁴⁴ Peça 7, fl. 109.



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

b) no grupo das Despesas de Capital, o maior crescimento ocorreu com as Inversões Financeiras (517%), sendo: Constituição ou Aumento de Capital de Empresas – Capital a Integralizar (206%), cujos gastos foram direcionados para MGS Administração e Serviços (R\$ 60 milhões), Minas Gerais Participações S.A. – MGI (R\$ 9,959 milhões), Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG (R\$ 100,014 milhões), Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais – COHAB (R\$ 5 milhões) e Trem Metropolitano de Belo Horizonte (R\$ 1,043 milhões); e em Despesas de Exercícios Anteriores – Outras Despesas (77.900%), destinados ao Programa Promoção de Concessões e Parcerias - Complexo Mineirão (R\$ 144,669 milhões) e Complexo Penal (R\$ 35,682 milhões); e

c) no grupo dos investimentos, o maior crescimento ocorreu em Equipamentos Hospitalares, Odontológicos e de Laboratório (365%) e Veículos (121%), distribuído entre diversas funções, programas e ações, o que condiz com a conjuntura de pandemia.

Cabe, ainda, destacar que o crescimento apresentado no grupo Despesas de Capital (a amortização da Dívida: 8,18% e o serviço da dívida:11,86%) foi apurado com base nas despesas empenhadas, isto porque os desembolsos foram suspensos por força de decisões judiciais e da LC n. 173/2020 e a dívida incorporada ao passivo de curto prazo.

3.3.2. Despesas por Funções de Governo

As funções de governo responsáveis pelos maiores dispêndios foram Encargos Especiais (31,85%), Previdência Social (18,13%), Segurança Pública (15,46%), Saúde (11,25%), Educação (9,14%), e Judiciária (5,17%).

A despesa por função de governo com maior representatividade (31,85%), os Encargos Especiais, é composta especialmente pelas Transferências Constitucionais a Municípios (R\$16,213 bilhões), Gestão da Dívida Fundada Contratual Interna (R\$7,943 bilhões) e Complementação Financeira do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS (R\$6,033 bilhões), sendo que, esta última sofreu retração de 6,09% se comparada ao



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

exercício anterior, explicada pela queda de 38,13% no elemento “aporte para cobertura do déficit atuarial do RPPS”.

As ações mais representativas com a Previdência Social foram: Benefícios Previdenciários da Secretaria de Estado de Educação (R\$ 7,300 bilhões) e Proventos com Inativos Civis e Pensionistas (R\$ 3,286 bilhões).

Os maiores gastos com a Segurança Pública ocorreram com os Proventos de Inativos Militares (R\$ 6,536 bilhões) e Policiamento Ostensivo Geral (R\$ 3,531 bilhões), em que pese ter ocorrido queda dos valores alocados a esta função em razão da extinção das obrigações patronais dos militares que, por força de Lei⁴⁵, tiveram aportes reduzidos de R\$2,357 bilhões para R\$902,5 milhões.

Quanto à Saúde, o vulto dessas despesas justifica-se graças aos aportes e repasses efetuados ao Fundo Estadual de Saúde, sendo o maior volume de recursos direcionado à Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais – Fhemig (R\$1,561 bilhão).

Quando comparadas aos exercícios anteriores (2016 a 2020)⁴⁶, as funções com maior crescimento no período foram: Assistência Social (428%), Encargos Especiais (144%), Administração (138%), Judiciária (133%), Essencial à Justiça (131%), Previdência Social (129%), Saúde (125%), Legislativa (112%) e Segurança Pública (102%).

O crescimento mais expressivo, ocorrido na Assistência Social, é fruto da política de enfrentamento aos efeitos dos impactos sociais e financeiros causados pela pandemia, em especial, à camada mais carente da população, impulsionado pelo dispêndio de R\$420,6 milhões com o auxílio emergencial temporário para as famílias inscritas no cadastro único ao longo do exercício de 2020.

⁴⁵ Lei 13.954 de 16 de dezembro de 2019

⁴⁶ Peça 7, fl. 112.



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

3.3.3 Despesas relativas aos Projetos do Programa Mineiro de Enfrentamento aos Efeitos da Pandemia de Covid - 19

A Lei 23.632/20⁴⁷ indicou os projetos e respectivas unidades orçamentárias responsáveis pela implementação do Programa Mineiro de Enfrentamento aos Efeitos da Pandemia.

De acordo com o levantamento realizado pela CFAMGE, somente 52% do crédito autorizado chegou a ser executado e, quanto aos projetos, apenas 4 tiveram 50% do crédito autorizado, como pode ser observado na tabela a seguir:

Programas e Projetos

Exercício de 2020		R\$					
Programa	UO	Ações	Crédito Autorizado (A)	Despesa Empenhada	Despesa Liquidada (B)	AV % (B)	AH % (B/A)
26 - Enfrentamento dos Efeitos da Pandemia de Covid-19	FES	Enfrentamento ao Coronavírus	825.405.635	481.655.465	293.151.697	38,0	36
	Fhemig	Combate Epidemiológico ao Coronavírus	51.341.679	27.201.730	25.340.621	3,3	49
	CBMMG	Gestão da Resposta à Pandemia de Covid-19	29.676.436	16.668.992	11.180.187	1,5	38
	Sejusp	Prevenção ao Contágio e Enfrentamento do Coronavírus	14.575.443	13.176.549	10.074.554	1,3	69
	Sedese	Ações Assistenciais para Idosos, Pessoas com Deficiência e População em Situação de Rua no Enfrentamento da Covid-19	9.272.114	5.004.424	4.704.424	0,6	51
	PMMG	Implantação dos Hospitais de Campanha e Demais Ações da PMMG de Enfrentamento da Covid-19	11.040.098	4.307.029	4.229.732	0,5	38
	Ipsemg	Enfrentamento e Contingenciamento da Pandemia de Covid-19	6.019.500	3.014.896	2.658.970	0,3	44
	Unimontes	Enfrentamento da Covid-19	5.503.261	4.573.902	2.564.126	0,3	47
	Funed	Diagnóstico Laboratorial da Covid-19	6.921.907	4.767.246	1.399.097	0,2	20
	IPSM	Medidas de Combate à Covid-19	2.500.000	184.031	125.891	0,0	5
Hemominas	Combate Epidemiológico ao Coronavírus	16.736.051	4.272.222	671.255	0,1	4	
65 - Aprimoramento da Política Estadual de Assistência Social	Sedese	Aprimoramento da Política Estadual de Assistência Social	501.474.598	420.562.984	414.724.141	54	83
Total			1.480.466.724	985.389.471	770.824.695	100	52

Fonte: Armazém de Informações - Siafi.

As maiores fontes de financiamento dos projetos do programa de enfrentamento à pandemia correram por conta das transferências da União, fontes 99 (Auxílio Financeiro Recebido da União para Aplicação em Ações de Enfrentamento à Covid-19) e 92 (Transferências de Recursos da União Vinculados à Saúde – Bloco de

⁴⁷ Criou o Programa de Enfrentamento dos Efeitos da Pandemia de Covid-19.



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

Custeio), responsáveis por 49,48% e 21,80%, respectivamente, do custeio das despesas liquidadas⁴⁸.

Cumpra salientar que, considerando a informação acerca dos gastos totais com as ações de enfrentamento à pandemia no valor de R\$1,207 bilhão, com recursos, principalmente, enviados pela União, apresentada em notas explicativas ao Balanço Geral do Estado, urge que o Estado, em linha com a decisão exarada na ADI 6357⁴⁹ e em cumprimento ao disposto na Lei Complementar n. 173, de 27 de maio de 2020, especifique as despesas executadas com os recursos ora mencionados no contexto de calamidade inerente ao enfrentamento da pandemia, cumprindo transcrever:

Art. 2º De 1º de março a 31 de dezembro de 2020, a União ficará impedida de executar as garantias das dívidas decorrentes dos contratos de refinanciamento de dívidas celebrados com os Estados e com o Distrito Federal com base na [Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997](#), e dos contratos de abertura de crédito firmados com os Estados ao amparo da [Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001](#), as garantias das dívidas decorrentes dos contratos de refinanciamento celebrados com os Municípios com base na [Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001](#), e o parcelamento dos débitos previdenciários de que trata a [Lei nº 13.485, de 2 de outubro de 2017](#).

.....
§ 1º Caso, no período, o Estado, o Distrito Federal ou o Município suspenda o pagamento das dívidas de que trata o caput, os valores não pagos:

.....
II - deverão ser aplicados preferencialmente em ações de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19.

.....
§ 5º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão demonstrar e dar publicidade à aplicação dos recursos de que trata o inciso II do § 1º deste artigo, evidenciando a correlação entre as ações desenvolvidas e os recursos não pagos à União, sem prejuízo da supervisão dos órgãos de controle competentes. (g.n.)

Some-se a isto, o disposto no art. 5º da Emenda Constitucional n. 106/2020, que dispõe:

⁴⁸ Peça 7, fl. 117.

⁴⁹ Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI 6357, relator Ministro Alexandre de Moraes, julgada em 13/05/2020, decisão publicada em 20/11/2020.



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

Art. 5º As autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional e de seus efeitos sociais e econômicos deverão:

I - constar de programações orçamentárias específicas ou contar com marcadores que as identifiquem; e (...).

Em decorrência dos fatos ora relatados, sugeriu a CFAMGE fosse recomendado ao Estado aperfeiçoar os seus registros, de modo a tornar clara a informação de quais recursos foram empregados no combate à pandemia e, ainda, quais projetos, programas e ações contribuíram diretamente para isso.

Entende este *Parquet* que, para além da recomendação, faz-se necessário o cumprimento dos dispositivos legais, bem como a indicação pelo Estado das programações orçamentárias e a efetiva utilização dos recursos no contexto de enfrentamento à pandemia do coronavírus.

3.4. Créditos Adicionais

No exercício em referência, houve um incremento ao orçamento fiscal do Estado, por meio da abertura de créditos adicionais, no total líquido de R\$20,269 bilhões, equivalente a 18% da despesa fixada na LOA.

Inicialmente, cumpre informar que o Governador do Estado enviou, por meio da Mensagem 46, de 30 de setembro de 2019, o projeto de lei orçamentária para o exercício de 2020 (Projeto 1167/2019), cuja exposição de motivos salientou inovações ao texto da lei orçamentária, dentre as quais, a alteração no percentual do limite de abertura de créditos autorizados previamente ao Poder Executivo.

Segundo consta da exposição de motivos, a proposta do percentual de 20% para alterações orçamentárias funda-se na descentralização dos gastos com pessoal e encargos sociais envolvidos em cada atividade, que até então eram apropriados em uma única ação de cada órgão ou entidade.

Propôs, ainda, a não oneração do limite de abertura de créditos autorizados previamente ao Poder Executivo, em virtude de remanejamentos de créditos entre



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

dotações do grupo de despesa Pessoal e Encargos Sociais e entre dotações do identificador de procedência e uso Recursos Recebidos para Auxílios Doença, Funeral, Alimentação, Transporte e Fardamento.

Em 5 de novembro de 2019, foi enviada pelo Governador nova mensagem (53/2019), em aditamento à Mensagem 46/2019, sem, contudo, propor alteração ao limite de 20% para abertura de créditos adicionais.

A proposição do Executivo de limitar a abertura de créditos adicionais não prevaleceu. No decorrer do processo legislativo, a Assembleia entendeu por bem voltar com o percentual de 40% de autorização para abertura de créditos suplementares ao orçamento fiscal do Estado, utilizado nos exercícios anteriores, acatando a Emenda n. 1096, apresentada ao final do parecer da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária.

À guisa de arremate, tem-se que o percentual de suplementação proposto pelo Executivo era suficiente para dar concretude aos objetivos e metas governamentais, haja vista a abertura do percentual de 18% de créditos adicionais ultimado no exercício.

As medidas de enfrentamento à pandemia, se por um lado propiciaram o recebimento de recursos federais e particulares extraordinários, por outro lado provocaram o redirecionamento de gastos públicos com a consequente abertura de créditos adicionais.

De acordo com o exame inicial foram verificadas divergências no montante dos créditos adicionais indicados nos Decretos e Deliberações (disponíveis no *site* da Assembleia Legislativa de Minas Gerais – ALMG), no valor de R\$20,271 bilhões, e o apurado nos mencionados instrumentos, no valor de R\$20,269 bilhões.

Some-se a isso a edição dos decretos⁵⁰: 362, 446, 457, 459, 462, 470, 474, 476, e 519, todos do exercício de 2020, cujas fontes descritas de recursos são insuficientes para acobertar os créditos adicionais abertos, o que contraria o disposto no art. 167 da Constituição da República e no art. 43 da Lei n. 4.320/64.

⁵⁰ Peça 7, fls. 119 a 121.



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

Essas ocorrências fizeram com que a dotação autorizada para créditos adicionais (Anexo 2 do RREO do 6º bimestre) apurada pela CFAMGE, R\$117,952 bilhões, fosse diferente do valor divulgado pelo Estado a este mesmo título, R\$117,954 bilhões.

Destarte, as ocorrências relativas aos créditos adicionais abertos e não empregados e os créditos abertos sem cobertura de fonte suficiente de recursos suscitaram o pedido de abertura de vista ao Estado, cujas justificativas foram parcialmente acatadas em sede de reexame⁵¹.

Foram acatadas as justificativas somente para os Decretos ns. 221, 362, 457, 459, 470, 474 e 476, sendo que, para os demais, entendeu a CFAMGE que erros humanos são passíveis de ocorrer, entretanto, uma vez identificados, a sua resolução deve ser imediata, com a consequente republicação dos atos contendo as devidas retificações e notas explicativas.

O fato é que, como bem pontuado pela referida Unidade, a norma e o rito formal estabelecido em lei devem se sobrepor aos registros nos sistemas do Estado.

Segundo o exame inicial, foi verificada a existência de inúmeros créditos suplementares registrados no *Business Office* a título de créditos especiais ao longo do exercício de 2020 (Decretos 180, 189, 192, 198, 204, 213, 215, 235, 243, 248, 253, 255, 259, 262, 279, 283, 290, 294, 312, 319, 324, 331, 335, 363, 368, 374, 378, 382, 385, 389, 400, 406, 411, 443, 451, 453, 460, 477, 487, 504, 521, 523).

Esses registros vão de encontro ao conteúdo dos decretos publicados pelo Executivo, os quais abrem créditos suplementares, em todos os meses do ano de 2020, no valor de R\$19,988 bilhões; e créditos especiais, somente no mês de abril, no valor de R\$280,676 milhões.

Tendo em vista as especificidades de cada qual: créditos suplementares (destinados ao reforço de dotação orçamentária) e créditos especiais (destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica), com finalidades e

⁵¹ Peça 124, fls. 17 a 22.



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

regramentos próprios que, além de depender da existência de recursos disponíveis para acobertar a despesa, demandam prévia exposição justificativa, tal procedimento sugere fragilidade, tanto no planejamento, quanto na execução orçamentária do Estado.

Em sede de defesa, o Estado reconhece a existência de falha em seus registros e alega que elas ocorrem porque o seu sistema não permite o registro de crédito suplementar da forma correta, sem, contudo, explicar os motivos desse impedimento, haja vista a constatação de que existem registros válidos, tanto de créditos suplementares quanto de especiais, assim como os registros dos controles internos, fora do sistema, que dão conta da existência de créditos especiais ao longo de todo o exercício, reforçando a insuficiência da defesa apresentada pelo Estado.

Segundo a CFAMGE, “...o Estado demonstra reconhecer que há erro, mas que, nos seus sistemas, os registros estariam corretos, não havendo, assim, em seu entendimento, ofensa à norma e à legislação de regência. Pela lógica, deveria ocorrer o contrário, o sistema deveria refletir o que determina o comando legal, sob pena de serem feridos a efetividade, a transparência, a publicidade e, mais uma vez, os controles externo e social”.

Partindo do pressuposto supra, a Unidade Técnica acolheu parcialmente os esclarecimentos prestados e sugeriu a expedição de **determinação** a fim de que os registros e as regras sistêmicas sejam corrigidos e **recomendação** para que os controles internos sejam realizados da forma correta e reflitam o que dispõem a norma e ato jurídico exarados pelo Estado.

A Lei Orçamentária Anual autorizou ao Poder Executivo abrir créditos suplementares aos inicialmente previstos em seu orçamento fiscal até o limite de 40% (quarenta por cento); à Assembleia Legislativa, o percentual de 10% de créditos suplementares ao seu orçamento; e ao Fundo de Apoio Habitacional da Assembleia Legislativa de Minas Gerais – FUNDHAB, até o limite do superávit financeiro, do mencionado fundo, apurado no balanço do exercício anterior.



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

Por sua vez, as Leis 23.593/2020, 23.723/2020 e 23.633/2020 autorizaram ao Executivo abrir créditos suplementares em favor do Fundo Especial do Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais – FEPJ, da Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, do Fundo Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor, respectivamente, nos valores que especificaram.

Importa destacar a edição da Lei Complementar n. 156/2020, que sem especificar os limites, valores e fontes de recursos, autorizou ao Poder Executivo abrir créditos suplementares aos orçamentos da Assembleia Legislativa, do Tribunal de Justiça, do Tribunal de Justiça Militar, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública.

Destaca-se, ainda, que, diversamente da forma prevista para a abertura de créditos suplementares pela Assembleia Legislativa (alínea j do inciso VII do art. 79 do Regimento Interno da ALMG), seus créditos foram abertos por meio de deliberação, reiterando procedimento irregular já apontado nos relatórios técnicos dos últimos exercícios.

Também contrariando a legislação de regência, os créditos especiais abertos no valor de R\$ 280,676 milhões (Decretos ns. 159, 163, 171 e 206/2020) superaram em R\$ 20,270 milhões o montante de créditos autorizados pela Lei Estadual 23.362/2020, que criou o Programa de Enfrentamento aos Efeitos da Pandemia de Covid-19, não obstante o Estado tenha deixado de fazer uso da autorização concedida pela Lei 23.633/20⁵², para suplementar as unidades orçamentárias previstas na referida Lei n. 23.362/20, até o limite de 2% da despesa fixada no art. 2º da LOA (R\$2,209 bilhões).

⁵² Art. 5º – Fica o Poder Executivo autorizado a abrir crédito suplementar ao Orçamento Fiscal do Estado, até o limite de 2% (dois por cento) da despesa fixada no art. 2º da [Lei nº 23.579, de 15 de janeiro de 2020](#), em favor das unidades orçamentárias previstas no art. 2º da [Lei nº 23.632, de 2 de abril de 2020](#), a ser empregado nos projetos criados naquele artigo, voltados para o enfrentamento da pandemia de Covid-19 no Estado..



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

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

A Lei Orçamentária de 2020 (Lei n. 23.579/20), assim como a Lei Orçamentária de 2019, voltou a consignar a previsão de que os remanejamentos das emendas parlamentares individuais - orçamento impositivo - não oneram o limite fixado para a abertura de créditos suplementares, o que contraria o inciso VII do art. 167 da Constituição Federal/88, que veda a concessão ou utilização de créditos com dotação ilimitada.

Disso resultou que os créditos suplementares abertos por meio dos Decretos 207, 385 e 386, nos valores de R\$118,502 milhões, R\$79.529,59 e R\$27,376 milhões, respectivamente, relativos ao remanejamento de emendas parlamentares individuais, abertos com supedâneo no §1º do art. 9º da LOA, não se sujeitaram ao limite de 40% imposto no *caput* do art. 9º da LOA.

A despeito disto, caso esses valores tivessem sido computados no mencionado limite, o mesmo não teria sido extrapolado, o que para além de tornar inócua a desoneração do limite percentual de despesa referente às emendas parlamentares individuais, vai de encontro ao disposto no art. 167, inc. VII, da CR/88, que veda a concessão ou utilização de créditos ilimitados.

Em sede de reexame, não foram acatadas as alegações apresentadas pela defesa de que o processo de emendas parlamentares segue fluxo diferenciado em relação aos demais créditos adicionais e que, nessa qualidade, enquanto propositores das emendas, os Deputados identificam no decorrer do exercício financeiro as necessidades de realocações dos recursos classificados no Identificador de Procedência e Uso de código 08.

De modo diverso, entende a CFAMGE que o rito diferenciado das emendas parlamentares não é suficiente para afastar as regras constitucionais e legais de alterações orçamentárias (art. 167, VII, da CR/88), caso contrário, estar-se-ia diante da concessão de créditos ilimitados.



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

Destarte, ratifica este Ministério Público de Contas o posicionamento técnico, para considerar irregular a desoneração do limite percentual de despesa referente às emendas parlamentares individuais - Orçamento Impositivo - prevista no parágrafo 1º do art. 9º da Lei n. 23.579/20, e recomendar que o Executivo considere, no limite de suplementação, todas as alterações orçamentárias, ainda que provenientes de emendas parlamentares ou de despesas com pessoal, em observância ao art. 167, VII, da Constituição Federal.

3.4.2. Emendas Parlamentares de Execução Obrigatória

Prefacialmente, cumpre salientar que, em consonância com as alterações efetuadas na Constituição Federal/1988 (arts. 165, 166 e 198), as quais introduziram a impositividade das programações orçamentárias originadas de emendas parlamentares individuais e de blocos e bancadas, também no âmbito do Estado foi implantado o orçamento impositivo, por meio da Emenda n. 96, de 26/7/2018, à Constituição Mineira, que alterou os arts. 159, 160 e 181 e acrescentou os arts. 139 a 142 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O art. 139 do ADCT estabeleceu o aumento progressivo anual para as emendas individuais insertas no § 4º do art. 160 da Carta Estadual, dispondo que serão aprovadas nos limites de: (i) 0,70% (ii) de 0,80%, (iii) 0,90%, para os exercícios de 2019, 2020, 2021, respectivamente, e (iv) 1,0% para o exercício de 2022 e seguintes, calculados com base na receita corrente líquida, prevista nos Projetos de Lei de Orçamento Anual – PLOA encaminhados pelo Executivo, sendo 50% (cinquenta por cento) desses percentuais destinados às ações e serviços públicos de saúde.

Por sua vez, o art. 141 do ADCT tratou do regime progressivo para as emendas de blocos e bancadas, constituídas nos termos do Regimento Interno da Assembleia Legislativa, com espeque no inciso II do § 6º e §18 do art. 160 da CE/89, dispondo que serão de execução orçamentária e financeira obrigatória as programações correspondentes aos percentuais de: (i) 0,0017% e 0,0033%, para os exercícios de 2020 e



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

2021, respectivamente, e (ii) 0,0041% para o exercício de 2022 e seguintes, da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, por deputado integrante do bloco ou da bancada, sendo no mínimo de 50% desses percentuais destinados às ações e serviços públicos de saúde ou à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

3.4.2.1 Emendas Parlamentares Individuais⁵³

A Lei n. 23.364/2019, que dispôs sobre as diretrizes para elaboração e execução da lei orçamentária anual, destinou o percentual de 0,80% (R\$510,910 milhões) da Receita Corrente Líquida – RCL prevista para o exercício de 2020 (R\$63,864 bilhões) para acobertar as emendas parlamentares individuais, conforme dispõe o art. 139, II, do ADCT e o art. 160, §4º, da CE/89.

Por sua vez, caso fosse adotada a regra prevista no art. 140, II, do ADCT, o deslinde seria outro, visto que a receita corrente líquida do exercício de 2019 (R\$64,068 bilhões) foi superior à RCL projetada para o exercício de 2020 (R\$63,864 bilhões), o que conduziria a um valor de execução obrigatória de emendas no montante de R\$512,545 milhões.

De acordo com o comando do art. 42, §§ 2º e 3º, da Lei n. 23.364/2019, a obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira para atendimento das emendas parlamentares individuais compreende todos os estágios da despesa e corresponde a 0,80% da receita corrente líquida realizada no exercício de 2019, devendo a obrigatoriedade de pagamento das despesas recair sobre, pelo menos, 0,45% da mesma base de cálculo (R\$288.306.761 milhões), nos termos do disposto no §12 do art. 160 da CE/89, sendo vedado o cômputo de restos a pagar para o cumprimento da execução orçamentária e financeira.

Dito isto, colaciona-se a seguir os valores apresentados pela Unidade Técnica para a verificação dos mencionados dispositivos. Sendo possível supor que foram empenhados à conta de ações e serviços públicos de saúde o montante de R\$263.429.578

⁵³ Peça 7, fl. 129 a 133.



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

milhões oriundos de recursos das emendas parlamentares individuais obrigatórias, dos quais foram pagos R\$258,146 milhões no exercício de 2020, o primeiro valor representa **54,43%** do total empenhado e o segundo, **57,58%** do valor pago a este título, cumprindo o mínimo de 50% previsto no 139, II, do ADCT e o art. 160, §4º, da CE/89.

Segundo o exame inicial, o empenhamento destas despesas em montante inferior ao limite de execução previsto na Lei é inerente ao processo de indicação, aprovação e utilização dos recursos decorrentes de emendas parlamentares, seja pela ausência de indicação do valor integral de emendas no prazo regimental, seja pelo descumprimento de prazo para superação dos impedimentos de ordem técnica apresentados em indicações de emendas individuais e de bloco.

Execução Orçamentária e Financeira das Emendas Parlamentares Individuais

Exercício de 2020	R\$
Marcos Orçamentários	Valor
Limite de aprovação (0,8% da RCL - PLOA 2020)	510.910.741
Dotação inicial	510.910.708
Montante Total de Execução Obrigatória (0,8% da RCL 2019)	512.545.354
Despesas Empenhadas Total	484.006.404
Despesas Pagas Total	448.325.794
Montante de Execução Obrigatória para ASPS	256.272.677
Despesas Empenhadas - ASPS	263.429.578
Despesas Pagas - ASPS	258.146.676
Montante mínimo a ser pago em 2020 (0,45% da RCL 2019)	288.306.761
Despesas Pagas Total	448.325.794

FONTE: LOA, RREO, Of. 19.466/2020/GABCCT/CFAMGE

Nota 1: Conferir no texto as explicações quanto ao montante de execução obrigatória

À vista disso, tem-se que, do montante empenhado em emendas individuais obrigatórias (R\$484.006.404 milhões), foram quitadas, no exercício, despesas no valor de R\$448.325.79 milhões, que corresponde a 92,6% do limite de execução dos valores disponíveis após as deduções que implicaram na perda de sua impositividade, tais como: indicações cujo valor destinado à compra de determinado bem superava o seu valor de mercado; devolução de pagamento pelo banco; ou a falta da entrega do bem pelo fornecedor, o que constitui fator impeditivo à liquidação, nos termos da Lei 4.320/64.



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

Destarte, a não integralidade dos pagamentos ocorreu por fatores alheios à administração estadual.

Com relação à aplicação do percentual mínimo de 70% das transferências especiais para despesas de capital consignada no §5º do art. 160-A da CE/89, foi constatada a sua observância, haja vista a destinação às despesas de capital do valor de R\$76,329 milhões, que corresponde a 99,88% do valor total repassado de R\$76,416 milhões.

Registra-se, por oportuno, que foi assegurada, no primeiro semestre de 2020, a transferência financeira de R\$39,720 milhões, que corresponde a 64,80% dos recursos decorrentes de programações de execução obrigatória incluídas na Lei Orçamentária Anual por emendas individuais, de blocos e de bancadas, cumprindo, portanto, o mínimo de 60% previsto no art. 142 do ADCT.

Com relação à execução equitativa das emendas individuais consignadas no §6º do art. 160 da CE/89, constatou-se que 83% dos parlamentares (64) tiveram mais de 86% de suas indicações efetivamente pagas e apenas 6 deputados tiveram indicações pagas abaixo de 71,2%. Esse resultado, considerando o critério de exclusão dos impedimentos de ordem técnica com o conseqüente pagamento de todas as indicações livres, foi avaliado como adequado ao conceito de equidade.

Por fim, cumpre informar que também o percentual individual alcançou o mínimo constitucional previsto.

3.4.2.2. Emendas de Bloco e de Bancadas⁵⁴

A priori cabe informar que, consoante art. 141, I, do ADCT, as emendas de bloco ou da bancada incluídas na Lei do Orçamento do exercício de 2020 serão de execução orçamentária e financeira obrigatória no percentual de **0,0017%** da receita corrente líquida realizada no exercício de 2019.

⁵⁴ Peça 7, fl. 134 a 136.



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

No caso em apreço, considerando a receita corrente líquida realizada no exercício de 2019 (R\$64,068 bilhões), o valor a ser destinado à execução das emendas de blocos e bancadas (0,0017%) corresponde a R\$1,089 milhão por deputado integrante de bloco ou bancada.

Segundo o exame inicial, foram previstos, na Lei Orçamentária do exercício de 2020, recursos orçamentários oriundos de emendas por bloco de bancada e por deputado integrante de bloco ou bancada, no montante de R\$83,598 milhões, dos quais R\$51,551 milhões destinados à Saúde e/ou Educação, de acordo com informações extraídas do sítio eletrônico da ALMG, com indicação do valor de R\$1.085.685 por parlamentar, como se verá a seguir:

LOA - Blocos Parlamentares

Exercício de 2020			R\$
Bloco Parlamentar	Valor Previsto na LOA por Bloco Parlamentar	Nº de Deputados por Bloco Parlamentar	Valor Previsto por Deputado Estadual
Democracia e Luta	17.370.960	16	1.085.685
Liberdade e Progresso	21.713.699	20	1.085.685
Minas tem História	21.713.700	20	1.085.685
Sou Minas Gerais	22.799.385	21	1.085.685
Total	83.597.744	77	-

Fonte: LOA, Site da ALMG

Nesse passo, considerando a previsão da receita corrente líquida na LOA (R\$63,864 bilhões) e o percentual de **0,0017%** destinado por deputado integrante do bloco ou da bancada (R\$1.085.685 milhões), tem-se que a aprovação das emendas se encontra em consonância com a previsão constitucional.

Também neste caso, utilizou-se o mesmo critério para análise da execução das emendas individuais, eis que a RCL de 2019 (R\$64,068 bilhões) foi superior à de 2020 (R\$63,864 bilhões) tendo em vista que a opção pela primeira conduziria a um valor de execução obrigatória maior.

Destarte, a partir do valor de R\$83,598 milhões previsto na LOA de 2020 e excluídas as deduções que implicaram na perda de sua impositividade, já apontadas



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

alhores, tem-se a disponibilidade do valor de R\$79,122 milhões, que corresponde ao percentual de 94% da previsão inicial.

Abaixo, a Execução Orçamentária e Financeira das Emendas Parlamentares de Blocos e Bancadas:

Exercício de 2020	R\$
Marcos Orçamentários	Valor
Montante Total de Execução Obrigatória (0,0017% da RCL 2019)	83.865.233
Despesas Empenhadas Total	79.121.842
Despesas Pagas Total	56.027.473
Montante de Execução Obrigatória para ASPS e/ou MDE	41.932.617
Despesas Empenhadas - ASPS e/ou MDE	51.674.471
Despesas Pagas - ASPS e/ou MDE	48.557.523

FONTE: LOA, RREO, Of. 19.466/2020/GABCCT/CFAMGE

Nota 1: Tabela elaborada pela CFAMGE

Nesse diapasão, extrai-se dos dados supra que foram empenhados às ações e serviços públicos de saúde ou à manutenção e ao desenvolvimento do ensino o valor de R\$51,674 milhões que equivale a 65,3% do valor impositivo. Por sua vez, sob a ótica do pagamento, foram quitados R\$48,557 milhões que equivalem a 86,7% do pagamento total a estes mesmos títulos.

Contudo, cabe ressaltar que, devido à ausência de indicador de procedência e uso que permita distinguir as emendas individuais das emendas de blocos, restou prejudicada a verificação do cumprimento do percentual destinado a Ações e Serviços Públicos de Saúde ou a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Esta falha foi objeto de apontamento do Parecer exarado nas contas do exercício anterior, como se verá a seguir:

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



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

De acordo com o art. 160, §12, II, da CE/89, poderão ser considerados, para fins de cumprimento da execução financeira obrigatória, os restos a pagar até o limite de 50% da respectiva Lei Orçamentária Anual, relativos exclusivamente às emendas executadas na modalidade de aplicação direta.

In casu, foram pagos no exercício o montante de R\$56.027.473, que equivale a 70,81% do valor impositivo (R\$79.122 milhões), evidenciando que o percentual de inscrição em Restos a pagar está dentro do parâmetro definido.

O exame inicial destacou, ainda, dois pontos sensíveis acerca da execução das emendas parlamentares, o primeiro diz respeito ao detalhamento do crédito orçamentário e o segundo à forma de modificação de suas indicações.

A identificação de créditos superiores a R\$971 milhões, no Quadro Demonstrativo da Despesa – QDD, anexo à LOA/2020, com modalidade de aplicação e elemento classificados como “99”⁵⁵, suscitou o primeiro questionamento, qual seja, o descompasso entre os créditos consignados na Lei Orçamentária Anual, sancionada pelo Chefe do Executivo, e o princípio orçamentário da discriminação.

De acordo com a CFAMGE, sob qualquer ângulo que se examine o tema, seja pelo disposto no art. 15 da Lei n. 4.320/1964 ou pelo art. 6º da Portaria Interministerial 163/01 – dispõe sobre consolidação de contas -, ao fixar despesas com modalidades genéricas, o detalhamento do crédito acaba se restringindo ao nível de grupo de natureza de despesas, o que não condiz com qualquer das normas citadas.

Instado a manifestar-se quanto ao apontamento supra, a Advocacia Geral do Estado - AGE apresentou os esclarecimentos elaborados pela SEPLAG, os quais foram refutados pela CFAMGE, que ressaltou não haver execução orçamentária em dotações na modalidade ou elemento “99”, tendo em vista que a irregularidade estaria consumada com a própria sanção da LOA, em desconformidade com as regras de direito financeiro⁵⁶.

⁵⁵ Elemento transitório que deverá ser utilizado enquanto se aguarda a classificação em elemento específico, vedada a sua utilização na execução orçamentária.

⁵⁶ Peça 124, fls. 29 a 31.



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

Acrescentou, também que,

(...) o fato de se deixar o crédito sem a discriminação devida, apenas para que o parlamentar possa propor alterações ao longo do exercício, não se mostra condizente com o princípio da discriminação e muito menos com a Lei 4.320/64. Ainda que o processo de emendas parlamentares seja complexo, devem os Poderes adotar como premissas e como regras básicas aquelas constantes na Constituição Federal e nas demais normas de Direito Financeiro. O que não é admissível é que seja proposta, aprovada e sancionada lei que não contenha o detalhamento necessário da despesa.

O segundo questionamento diz respeito à modificação dos atributos de classificação das emendas parlamentares, isto porque a LOA foi aprovada contendo emendas parlamentares classificadas na modalidade “99” e, para possibilitar sua execução orçamentária, foram realizadas as alterações por meio do Sigcon-saída, em detrimento da edição de leis ou decretos para modificar o crédito orçamentário constante na LOA, a depender de cada caso.

Nesta senda, conclui seu entendimento nos seguintes moldes,

(...) Na realidade, apenas se a alteração implicasse suplementação de crédito já existente, a exigência de lei seria prescindível. Ou seja, como regra, independentemente de as modificações de indicações, ao longo da execução orçamentária, serem enquadradas como realocações orçamentárias (remanejamento, transposição e transferência) ou créditos adicionais (suplementar ou especial), é necessário que elas sejam devidamente formalizadas e publicadas, não apenas no meio sistêmico.

Sem descuidar das dificuldades inerentes a cada etapa pelas quais passam as solicitações de remanejamentos fruto de emendas impositivas estaduais, a CFAMGE refutou as justificativas apresentadas, também quanto a este item, cumprindo transcrever o seu posicionamento:

Ainda assim, não se pode descuidar do fato de que o orçamento público constitui lei em sentido formal, de modo que eventuais alterações devem seguir o mesmo instrumento jurídico. Nesse sentido, a própria Constituição Federal estabelece que tanto os créditos adicionais como as realocações orçamentárias (remanejamento, transposição e transferência) dependem de lei para que sejam realizadas

Especificamente em relação às emendas parlamentares, não há no ordenamento jurídico qualquer exceção a essa regra. Dessa forma, caso o parlamentar pretenda alterar sua indicação na LOA, nada impede que ele assim



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

o faça, desde que, no procedimento, sejam respeitadas as regras de prévia autorização legislativa (podendo ser a LOA, no caso de créditos suplementares) e abertura de crédito por meio de Decreto (ainda que, para as realocações, não haja explicitamente menção ao Decreto). Tais procedimentos operacionais estão a cargo do Poder Executivo.

Os termos “Remanejamento LDO” e “Remanejamento Constitucional”, por mais que, pragmaticamente, estejam sendo utilizados para alterações orçamentárias, dependem de lei em sentido formal para serem juridicamente adequados, conforme determina o art. 167, VI, da Constituição Federal.

Diante do exposto, entende este Ministério Público que:

a) é irregular a ausência de indicador de procedência e uso que permita distinguir as emendas individuais das emendas de blocos e possibilitar a verificação do cumprimento do percentual destinado a Ações e Serviços Públicos de Saúde ou à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino;

b) é irregular o descompasso entre os créditos consignados na Lei Orçamentária Anual, sancionada pelo Chefe do Executivo, e o princípio orçamentário da discriminação c/c o art. 15 da Lei 4.320/1964; e

c) é irregular a execução orçamentária realizada por meio de alterações no Sigcon-saída, em detrimento da edição de leis ou decretos para modificar o crédito orçamentário constante na LOA.

Por tais razões, este *Parquet* ratifica as propostas apresentadas pela CFAMGE, no sentido de que seja recomendado ao Estado que:

a) implemente mecanismos capazes de filtrar, dentro de cada função, as classificações que tipifiquem as despesas como MDE e ASPS, de modo a viabilizar o cumprimento do percentual da destinação das emendas às Ações e Serviços Públicos de Saúde ou à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino; e

b) abstenha-se de utilizar o termo “remanejamento” ao tratar de realocações de indicações de emendas impositivas, vez que o mencionado instituto traz um sentido restrito às modificações ou alterações orçamentárias, por natureza, mais amplas e abrangentes.



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

Ademais, deve-se recomendar à Assembleia Legislativa e ao Poder Executivo que, quando da elaboração e da aprovação do PLOA, atentem ao nível de discriminação do crédito, fazendo dele constar a modalidade de aplicação e o elemento de despesa, sem prejuízo de eventuais alterações, ao longo do exercício, por meio de créditos adicionais ou realocações orçamentárias.

Por fim, opina por recomendar à Assembleia Legislativa que:

- a) observe a forma prevista para a abertura de créditos suplementares prevista na alínea j do inciso VII do art. 79 do seu Regimento Interno; e
- b) atualize o seu sítio eletrônico de modo a garantir que lá constem informações completas e fidedignas para fins de transparência.

3.5. Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado⁵⁷

De acordo com a Lei Orçamentária Anual (23.579/2020), foram estimados para o exercício *sub examine* gastos no valor de R\$5.675 bilhões, a serem executados por meio do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado – OI, dos quais R\$62.263.200,00 foram destinados para Aumento de Capital e R\$ 5.613.337.044,00 para Outros Investimentos.

O Estado transferiu, no exercício de 2020, o montante de R\$216.739.789,91 milhões para estas empresas.

De acordo com o levantamento elaborado pela CFAMGE, as empresas controladas executaram o percentual de 75,30% (R\$4.273.493.145,61) dos créditos inicialmente previstos.

4. Gestão Fiscal

4.1. Compatibilidade entre os Instrumentos de Planejamento e de Execução Orçamentária

⁵⁷ Peça 7, fls. 139 a 141.



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

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

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

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

Pela análise dos instrumentos de planejamento acima especificados (PPAG, PMDI, LDO e LOA), a Unidade Técnica afirmou que houve conexão formal entre eles, visto que a maioria dos programas governamentais (89,8%), previstos na Lei Orçamentária de 2020, está vinculada às Áreas Temáticas definidas no PMDI.

4.2. Responsabilidade Social na Gestão Pública do Estado⁵⁸

Nos termos da Lei n. 15.011, de 15 de janeiro de 2004, a Responsabilidade Social do Estado consiste na implementação de políticas públicas, planos, programas, projetos e ações que visam assegurar acesso da população à assistência social, educação, serviços de saúde, emprego, alimentação de qualidade, segurança pública, habitação, saneamento, transporte e lazer, com equidade de gênero, etnia, orientação sexual, idade e condição de deficiência.

Como consectário desse normativo, foram criados o Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS, o Mapa da Inclusão Social, o Balanço Social Anual,

⁵⁸ Peça 7, fls. 143 a 146.



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

assim como a obrigatoriedade de inclusão dos Anexos Sociais do PPAG, da LDO e da LOA (art. 2º), como instrumentos de planejamento e avaliação social.

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

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

A LOA do exercício de 2020 reservou para esses municípios, distribuídos em 110 programas, o montante de R\$1,606 bilhão, redução de 32% se comparado ao exercício anterior. Desse valor, R\$896,617 milhões (55,84%) foram alocados ao programa 705 – Apoio a Políticas Públicas.

O exame inicial demonstrou execução heterogênea e pouco eficaz na maioria dos 110 programas pertinentes a essa política pública, que absorveu R\$1,498 bilhão (93,3%) do valor projetado para o exercício, resultando em: 37 programas sem execução; 8 com taxas entre zero ou até 10% de execução; 17 com taxas entre 10% a 40% de execução; 10 com taxas entre 40% a 70% de execução; 16 programas com execução satisfatória, entre 70% e 130%; 21 programas com execução superior a 130%; e 8 programas não faziam parte do planejamento inicial.

Nesse passo, do total executado, 56,13% foram destinados ao Programa 705 – Apoio às Políticas Públicas (R\$841,007 milhões), 14,21% ao Programa 106 – Ensino Fundamental (R\$212,875 milhões) e 4,23% ao Programa 34 - Polícia Ostensiva (R\$63,376 milhões). Estes 3, dentre os 81 programas onde houve execução, foram responsáveis pela absorção de 74,57% dos recursos alocados.

Demais disso, após exame das despesas realizadas no Programa 705, apurou-se que, à exceção do valor executado com a Ação 2500 - Assessoramento e Gerenciamento



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

de Políticas Públicas (R\$2,186 milhões), que representa 0,26% do total do Programa – com potencial para contribuir com o desenvolvimento dos municípios-, as demais são compostas por despesas obrigatórias decorrentes de comandos constitucionais ou legais (como dívidas, aumento de capital social de empresas, ressarcimentos, indenizações, transferências constitucionais a municípios e pagamento de proventos de inativos) e, como tal, não detêm potencial para contribuir com o desenvolvimento dos municípios classificados nas cinquenta últimas posições no relatório do IMRS⁵⁹.

Instituto a manifestar-se quanto ao descumprimento da LDO ao não destinar recursos aos municípios mais carentes com o objetivo específico de promover-lhes o desenvolvimento e reduzir as desigualdades, o Estado não enfrentou a questão que lhe foi posta, discorrendo acerca de alocação espacial da programação e execução das metas físicas e orçamentárias contidas no PPAG, sem, contudo, apresentar justificativas plausíveis.

Examinadas as justificativas apresentadas⁶⁰, a CFAMGE pontuou que, assim como nos exercícios anteriores, recursos vinculados de destinação obrigatória foram incluídos no demonstrativo de acompanhamento bimestral de desempenho utilizado para acompanhamento da execução orçamentária durante o exercício como se fossem aportes destinados às políticas públicas para o desenvolvimento dos municípios classificados nas 50 últimas posições do IMRS.

Por estas razões, entendeu a CFAMFE que “deve ser determinado ao Estado que se abstenha de incluir no demonstrativo despesas obrigatórias já de direito e pertencentes originariamente a esses municípios, e, ainda, limite-se aos projetos que possam realmente contribuir para o desenvolvimento dos municípios mais carentes do Estado e reduzir as desigualdades regionais”.

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

⁵⁹ Peça 7, fls. 144 a 145.

⁶⁰ Peça 124, fls. 63 e 64.



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

a) abstenha-se de incluir no demonstrativo despesas obrigatórias (repartição constitucional de receitas) pertencentes originariamente a esses municípios; e

b) limite-se, ao elaborar o demonstrativo de despesa obrigatórias, aos projetos que possam realmente contribuir para o desenvolvimento dos municípios mais carentes do Estado e reduzir as desigualdades regionais.

À guisa de arremate, opina por recomendar ao Estado que:

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

b) aprimore o demonstrativo da programação da LOA, em que têm sido contemplados todos os programas do PPAG que contenham recursos previstos para os municípios classificados nas cinquenta últimas posições no IMRS.

4.3. Regionalização da Execução Orçamentária⁶¹

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

Em consonância com essa determinação, o art. 67 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei n. 23.364/2019) definiu que a execução de investimentos do orçamento fiscal far-se-á de forma regionalizada, assim como o art. 5º, III, e art. 6º, IV, do Decreto n. 47.865, de 14 de fevereiro de 2020, dispuseram sobre a programação orçamentária e financeira do Estado de Minas Gerais para o exercício em referência, tratando da forma regionalizada, em especial, quanto ao desempenho físico e orçamentário dos Projetos Estratégicos e Demais Projetos e Atividades, outrora designados ações de acompanhamento intensivo e geral.

⁶¹ Peça 7, fls. 146 a 148.



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

É oportuno consignar que, no PPAG 2020-2023, o Estado adotou como padrão de distribuição espacial para execução orçamentária a metodologia do IGBE como critério de regionalização (10 Regiões Geográficas Intermediárias).

Neste exercício, assim como nos anteriores, verificou-se que, ainda em um percentual menor, a manutenção da concentração dos gastos públicos na região de Belo Horizonte e, em maior intensidade, na região Estadual, sendo que, nesta última, as despesas empenhadas expandiram 26,05%, ampliando a sua participação em 5,61%.

A soma das participações das regiões de Varginha e Pouso Alegre com as despesas empenhadas permaneceu próxima à realizada no exercício anterior, tendo aumentado 0,47%, ampliando sua participação de 7,66% para 8,13%. Assim como a participação das outras regiões na execução orçamentária praticamente não se alterou em relação a 2019, mantendo-se baixa a representatividade do estrato mais pobre e economicamente menos dinâmico do Estado: Teófilo Otoni, Patos de Minas e Montes Claros que, juntos, alcançaram 10,47% do orçamento de 2020, apresentando a discreta elevação de 0,62%.

Frise-se, por oportuno que, de forma reiterada, houve baixa aderência da execução orçamentária com o crédito fixado na LOA, evidenciando a baixa qualidade do planejamento governamental, o que tem se revelado um problema estrutural, sendo certo que, à exceção das regiões de Belo Horizonte e Estadual, a programação foi subestimada em todas as regiões.

Em virtude destas considerações, ratifica este *Parquet* a conclusão alcançada pela CFAMGE dada a recorrência do quadro relativo à distribuição espacial dos recursos orçamentários do Estado e opina por recomendar ao Governo que concentre esforços no aprimoramento da gestão de distribuição espacial destes recursos, imprimindo mais transparência, em especial com o registro apenas dos gastos que efetivamente correspondam ao estrato Estadual, à eficácia no planejamento e à efetividade das ações, com foco na dinamização das regiões mais pobres, com a consequente redução das desigualdades inter-regionais históricas existentes no Estado.



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

4.4. Apropriação de Despesas com Pessoal e Encargos⁶²

A princípio cabe registrar que 124 (83,22%) dos 149 programas que compuseram o orçamento fiscal empenharam despesas com pessoal e encargos sociais. A apropriação dos custos com Pessoal e Encargos Sociais nas ações em que os servidores atuaram para o alcance da política pública respectiva, aos diversos programas do PPAG, é resultado da nova metodologia de rateio implementada no exercício de 2020, como abordado alhures.

Vale ressaltar que foram apropriados ao Programa 705 - Apoio à Administração Pública - o percentual de 50,16% do total empenhado com o referido grupo de despesa, dos quais 90,34% referem-se ao pagamento de aposentadorias.

Em suma, a alocação dos custos com Pessoal e Encargos Sociais nas ações para as quais colaboraram mostra-se aderente à implementação de sistema de custos que permite a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial (§3º do art. 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal).

4.5. Programação Orçamentária e Financeira – Poder Executivo⁶³

O *caput* do art. 8º da LRF prescreve a obrigatoriedade de o Poder Executivo estabelecer programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso até 30 (trinta) dias após a publicação da LOA, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Já o art. 50 da LDO (Lei n. 23.364/2019) fixou em trinta dias o prazo para o Poder Executivo elaborar e publicar o cronograma anual de desembolso, nos termos do que prescreve o art. 8º da LRF.

Nessa seara, o art. 51 da LDO, em cumprimento ao art. 9º da LRF, consignou que, caso fosse necessária a limitação de empenho das dotações orçamentárias e da movimentação financeira para atingir as metas de resultado primário ou nominal

⁶² Peça 7, fl. 148 e 149.

⁶³ Peça 7, fl. 149 a 151.



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

estabelecidas no Anexo I, competiria ao Poder Executivo fazê-lo e apresentar à comissão permanente, de que trata o § 2º do art. 155 da Constituição do Estado, o montante que caberia a cada um dos Poderes.

A programação orçamentária e financeira da despesa dos órgãos e entidades do Poder Executivo, estabelecida pela LOA e nas projeções anuais das disponibilidades financeiras do Tesouro, foi disciplinada pelo Decreto n. 47.865, de 14 de fevereiro de 2020; já os cronogramas anuais de desembolso mensal do Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública, transferidos em duodécimos, estão prescritos no *caput* do art. 162 da CE/89.

Com efeito, com o advento da situação de calamidade pública provocada pela pandemia do Coronavírus, SARS-CoV-2 (Covid-19), reconhecida pelo Decreto Legislativo Federal n. 6, de 20/3/20, e pelo Decreto Estadual n. 47.891, de 20/3/20, e com a edição da Lei Complementar n. 173, de 27/05/2020⁶⁴, foram suspensas as

⁶⁴ Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

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

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

§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do *caput*: [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

I - serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para: [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

a) contratação e aditamento de operações de crédito; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

b) concessão de garantias; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

c) contratação entre entes da Federação; e [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

d) recebimento de transferências voluntárias; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

III - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

§ 2º O disposto no § 1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública: [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

I - aplicar-se-á exclusivamente: [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

a) às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)



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

restrições decorrentes de descumprimento dos limites de despesa com pessoal, dívida consolidada, cumprimento de resultados fiscais e da necessidade de contingenciamento de despesas, prevista no art. 9º da lei, caso as receitas não fossem suficientes, dentre outros.

Acresça-se, ainda, a instituição do regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública decorrente da pandemia, introduzidos pela Emenda Constitucional n. 106, de 7/5/2020.

Diante da provável queda de arrecadação projetada para o Estado em decorrência da pandemia, foi editado o Decreto Estadual n. 47.904, de 31/3/2020, implementando um ambicioso Plano de Contingenciamento, com o intuito não somente de contornar a queda de arrecadação, mas também reduzir despesas, para mitigar os impactos financeiros causados pela Covid-19.

A par disso, verificou-se a redução de 59% da programação orçamentária, sendo ainda mais drástica a redução verificada nos terceiro e quarto bimestres (70%).

4.5.1. Controle Bimestral da Receita⁶⁵

O acompanhamento da realização da receita em metas bimestrais, o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais e a limitação de empenhos são tratados nos arts. 8º, 9º e 13 da LRF.

A partir dos dados extraídos da Tabela de Metas Bimestrais enviada pelo Estado à CFAMGE, é factível afirmar que o impacto da pandemia na arrecadação dos principais impostos Estaduais (ICMS, IPVA, IRRF e ITCMD) não foi relevante, isto porque o valor arrecadado (R\$65.218.120.430), a despeito dos sérios efeitos

b) aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

II - não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

§ 3º No caso de aditamento de operações de crédito garantidas pela União com amparo no disposto no § 1º deste artigo, a garantia será mantida, não sendo necessária a alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

⁶⁵ Peça 7, fl. 141 a 154.



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

socioeconômicos, ficou ligeiramente abaixo do montante previsto para o exercício (R\$66.305.774.044), representando 98% da projeção inicial.

Impostos - Valor Previsto e Arrecadado

Exercício de 2020						R\$
Receita de Impostos	Previsto (A)	AV %	Arrecadado (B)	AV %	AH % (B / A)	
ICMS	53.797.860.025	81	52.523.561.883	81	98	
IPVA	6.430.717.749	10	6.228.433.917	10	97	
IRRF	5.264.383.791	8	5.469.951.172	8	104	
ITCMD	812.812.479	1	996.173.459	2	123	
Total	66.305.774.044	100	65.218.120.430	100	98	

Fonte: Tabelas de Metas Bimestrais enviada pelo Estado à Cíameg e Armazém de Informações - Siafi.

Examinada, bimestre a bimestre, a arrecadação destes impostos, verificou-se que, do segundo ao quarto bimestres, período em que as medidas restritivas de circulação de pessoas foram mais rígidas, a arrecadação ficou aquém do projetado. Lado outro, nos primeiro, quinto e sexto bimestres, o valor arrecadado superou a meta bimestral.

Contudo, quando comparados os exercícios de 2019 e 2020, tem-se que o valor arrecadado de todos os impostos cresceu de um ano para o outro. O maior crescimento ocorreu em relação ao IRRF (15%). Já a participação do ICMS frente à receita total de impostos sofreu uma retração de 1%, em contraponto à participação de cada um dos demais impostos, que tiveram alta de 1%.

4.5.2. Contingenciamento de Despesas

Embora houvesse permissivo legal para, em face da calamidade pública, dispensar o cumprimento da limitação de empenho das dotações orçamentárias e movimentação financeira, consoante art. 65 da LRF, o Estado instituiu o plano de contingenciamento de gastos, fazendo com que os limites orçamentários para o exercício



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

de 2020⁶⁶ fossem atualizados, de modo a reduzir a execução em mais de R\$10,000 bilhões (Anexo do Decreto 47.904/20).

Contudo, verificado, em cada um dos trimestres, o comportamento da despesa inicialmente programada, atualizada pelo plano de contingenciamento e a efetivamente realizada, observou-se que a despesa empenhada superou os valores propostos no plano de contingenciamento em todos os trimestres em mais de 100%. Lado outro, se verificada apenas a programação inicial (Decreto 47.86/20), tem-se que esta foi observada apenas no primeiro trimestre.

Por seu turno, quando analisada a programação orçamentária e financeira sob o enfoque dos grupos de despesa, foi possível verificar o descumprimento de todos eles, sendo que, em cada grupo de despesa, o que foi programado não foi cumprido.

Cumprir colocar em relevo que dada a importância das unidades que executam as ações de Saúde no Estado (Fundo Estadual de Saúde – FES, a Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais – FHEMIG, e a Fundação Ezequiel Dias – FUNED), essas unidades concentraram R\$7,719 bilhões (39%) do montante de despesas empenhadas no exercício de 2020.

Programação Trimestral e Execução Orçamentária
Anexo aos Decretos 47.865/20 e 47.904/20

Exercício de 2020								R\$	
Trimestre	Programação		Diferença (A - B)	Despesa Empenhada (C)	Diferença (A - C)	Diferença (B - C)	AH % (C / B)	AH % (C / A)	
	Decreto 47.865 (A)	Decreto 47.904 (B)							
1º	4.514.659.422	1.374.434.679	3.140.224.743	2.952.982.070	1.561.677.352	(1.578.547.391)	215	65	
2º	3.857.519.906	1.675.836.556	2.181.683.351	4.406.780.033	(549.260.126)	(2.730.943.477)	263	114	
3º	3.857.519.906	1.255.743.053	2.601.776.853	4.614.114.016	(756.594.110)	(3.358.370.963)	367	120	
4º	3.857.519.906	1.255.743.053	2.601.776.853	8.037.900.832	(4.180.380.926)	(6.782.157.779)	640	208	
Total	16.087.219.141	5.561.757.341	10.525.461.800	20.011.776.951	(3.924.557.810)	(14.450.019.610)	360	124	

Fontes: Anexos aos Decretos Estaduais 47.865 e 47.904, de 2020; e Armazém de Informações - Siafi.

Por sua vez, quando verificado se o Estado foi capaz de cumprir as restrições constantes do Plano de Contingenciamento (Decreto n. 47.904/2020) constatou-se que: (i) não foram identificadas, a partir 1º/4/20, despesas de capital que dependiam do fluxo

⁶⁶ § 2º do art. 1º do Decreto 47.865/20.



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

financeiro do Tesouro Estadual, atendendo ao disposto no art. 2º, II; (ii) as despesas com tarifa de energia elétrica, tarifa de água e esgoto, serviço de telefonia e serviço postal telegráfico ficaram dentro do limite de 80% dos valores realizados no exercício anterior, atendendo ao disposto no art. 2º, VI; e (iii) despesas com passagens e locomoção, despesas com transporte urbano, pedágio e estacionamento pessoa física, limitaram-se a 15% das realizadas no exercício anterior, ficando aquém do limite de 40%, atendendo ao disposto no art. 2º, VII.

Não obstante, tanto os gastos com combustíveis e lubrificantes, quanto com diárias civis extrapolaram o limite previsto no Plano de Contingenciamento, sendo que os primeiros extrapolaram o limite de 50% previsto no inciso VIII do art. 2º e o segundo atingiu o percentual de 60%, extrapolando o limite fixado em 40% (art. 2º, VII).

Instado a manifestar-se acerca do descumprimento parcial da Programação Orçamentária ora apontada, o Estado aduziu, em sede de defesa, que, para análise da execução prevista nos Decretos, havia a necessidade de se expurgar os valores de R\$6,010 bilhões, referentes à Complementação Financeira do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS; R\$637,5 milhões, referentes à Captação de Recursos para a Formação do Patrimônio do Servidor Público – Pasep; e R\$427,1 milhões, referentes a despesas com contratações temporárias da despesa empenhada no montante de R\$ 20,011 bilhões, ao argumento de que essas despesas não compõem a base contingenciável.

No que se refere aos valores que segundo a defesa deveriam ser expurgados, entendeu a CFAMGE⁶⁷ que, em razão de não haver qualquer ressalva quanto a essas ações no Plano de Contingenciamento, subentende-se que elas foram incluídas na programação inicial e, por decorrência lógica, devem ser consideradas quando da elaboração do Plano, até porque, existe a previsão expressa no art. 5º do Decreto n. 47.904/2020 de que o seu Anexo substituirá o Anexo do Decreto n. 47.865/2020.

⁶⁷ Peça 124, fls. 67 a 70.



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

Acolheu, contudo, os argumentos relativos às despesas com contratações temporárias, por haver ressalva expressa nos anexos dos Decretos de Programação Orçamentária em questão, expurgando, do total executado de R\$20,011 bilhões, o valor de R\$427,1 milhões, o que resultou no montante de R\$19.585.131.881.

E, a despeito de acatar parcialmente as razões da defesa, concluiu que permaneceram os descumprimentos da Programação Inicial e do Plano de Contingenciamento.

Ademais, a alegação da defesa quanto ao agravamento da crise fiscal decorrente dos impactos financeiros da pandemia também não merece prosperar, vez que, como bem pontuado pela CFAMGE, a arrecadação de impostos do Estado atingiu 98% do esperado e apresentou crescimento quando comparado ao exercício anterior.

Na mesma linha, foram refutados os argumentos de que o contingenciamento foi afetado por conta dos índices constitucionais a cumprir, haja vista tratar-se de obrigação que deve ser considerada na fase de planejamento, sendo a programação uma decorrência lógica para sua execução, sem descurar do fato de que, do mesmo modo que não o fez no presente exercício, o Estado não vem se desincumbido deste mister em exercícios precedentes, em que não ocorreu contingenciamento.

Por fim, a CFAMGE pontuou que não desconhecia a importância do Plano de Contingenciamento para o Estado, mesmo quando este não era obrigatório, entretanto, manteve a sugestão de que o Estado:

a) reveja a sua programação e trace metas mais realistas e próximas da realização possível, para que não haja uma grande distância entre o programado e o executado, conforme ocorreu em 2020; e

b) evidencie em seus atos públicos o que está sendo considerado em sua programação e o que não está (caso tenha por objetivo expurgar quaisquer valores), evitando subjetivismos e também que os sistemas de registros internos se sobreponham à norma, em respeito à transparência e à publicidade.



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

À vista do exposto, este Órgão Ministerial ratifica a conclusão alcançada pela CFAMGE, qual seja, de descumprimento pelo Estado da Programação Inicial e do Plano de Contingenciamento (Decreto n. 47.865/2020 e Decreto n. 47.904/2020), eis que desprovidos de amparo legal ou técnico os expurgos efetuados para apuração da execução da Programação Orçamentária e Financeira.

4.6. Receita Corrente Líquida – RCL⁶⁸

A receita corrente líquida – RCL (inciso IV do art. 2º da LRF) do Estado no exercício de 2020, de acordo com o Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO publicado em 30/01/2021, totalizou R\$70,586 bilhões, após as deduções previstas nas alíneas *b* e *c* do inciso IV do art. 2º.

O resultado apresentado pela RCL evidenciou um aumento de 9,00%, se comparado ao do exercício de 2019 (R\$64,863 bilhões), influenciado, em parte, pelo recebimento de transferências da União para a mitigação dos efeitos sanitários e financeiros decorrentes da Covid-19.

Cumprе enfatizar que a CFAMGE, após proceder a ajustes⁶⁹ (deduções dos valores transferidos a título de emendas individuais e de bancada), apurou RCL com valor divergente do apurado pelo Estado no exercício de 2020, sendo de R\$70.546.740.076,52, para o cálculo de endividamento (art. 166-A, §16, da CF/88) e R\$70.533.490,52 para o cálculo dos limites das despesas com pessoal (art. 166-A, §1º, da CF/88).

Destacou, ainda, que, como vem ocorrendo desde o exercício de 2012, o Estado deduziu da RCL os valores referentes à Cessão de Direitos Creditórios à MGI, com espeque na Lei Estadual n. 19.266, de 18/12/2010, sem que para tanto haja permissivo na LRF, na Constituição Federal e no Manual de Demonstrativos Fiscais.

Em que pese não ter o Estado se manifestado quanto à dedução da cessão de direitos creditórios para apuração da Receita Corrente Líquida - RCL, tal procedimento

⁶⁸ Peça 7, fls. 156 a 162.

⁶⁹ Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF 10ª Edição (item 03.03.05.01).



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

não encontra respaldo no art. 2º da LRF, que disciplina a composição e, expressamente, elenca as hipóteses de dedução que deverão ser computadas para a apuração da RCL.

À vista do até aqui exposto, é forçoso concluir que, face à ausência de previsão legal, a simples inserção de nota explicativa no demonstrativo da receita corrente líquida não supre a ausência de permissivo legal.

Ratifica este *Parquet* a proposta de recomendação ao Executivo, a fim de que:

a) proceda à adequada classificação e identificação das receitas advindas de Emendas Parlamentares Individuais e de Bancada Federais, para fins de transparência, controle e correto cálculo da RCL; e

b) sejam decotados da RCL todos os valores recebidos a título de emendas, evidenciando-os, com a retificação do Anexo 3 do RREO do 6º bimestre e respectiva republicação, com a competente nota explicativa.

Quanto à recomendação para inclusão de nota explicativa para a dedução dos valores referentes à Cessão de Direitos Creditórios à MGI no RREO, entende este *Parquet* que a sua inserção não supre a ausência de permissivo legal.

4.7. Renúncia de Receita

São múltiplas as razões e as formas de o Estado voluntariamente dispensar o recebimento de receitas, muitas vezes em favor da execução de políticas públicas governamentais⁷⁰.

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

Em face do princípio da indisponibilidade do interesse público, a renúncia de receita não é deixada ao mero arbítrio do gestor público. Ao revés, ela encontra seu substrato no art. 150, § 6º, da CR/88, e no art. 14, incisos I e II, da LRF.

⁷⁰ Acórdão TCU 793 - Plenário



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

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

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

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

Impende destacar que foram dispensados os requisitos legais para a concessão de renúncia de receitas previstos no art. 14 da LRF enquanto perdurasse o estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional (Emenda Constitucional n. 106/2020 e Lei Complementar n. 173/2020), desde que o incentivo ou o benefício e a criação ou aumento da despesa sejam destinados ao enfrentamento dos efeitos socioeconômicos da pandemia.

4.7.1. Discrepância entre a estimativa de renúncia de receita prevista na LDO e na LOA⁷¹

Segundo o exame técnico, consta do Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita – Anexo de Metas Fiscais, exercício de 2020, benefícios tributários relativos às Renúncias Consolidadas⁷² na ordem de R\$ 6.884.127 e

⁷¹ Peça 7, Exame Inicial, fls. 163/164.

⁷² Compostos por concessões e adesões formalizadas através dos regimes especiais de tributação em defesa da economia mineira.



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

Benefícios Heterônomos⁷³ no valor de R\$7.100.361, com previsão de perdas anuais de R\$13.984.488.

As estimativas para as renúncias consolidadas, previstas no Anexo I.7 da LDO, no montante de R\$6,884 bilhões, foram compostas pelas concessões de redução da base de cálculo, isenção, Programas Regularize e Novo Regularize, anistia, Minas em Dia, crédito presumido, redução de alíquota e incentivo à cultura/esporte, recaindo sobre o ICMS o valor de R\$6,263 bilhões; sobre o IPVA, R\$617,386 milhões; e sobre ITCD e taxas, R\$3,801 milhões, que representam 90,97%, 8,97% e 0,1%, respectivamente, do total de perdas com estas renúncias.

Por sua vez, compuseram os benefícios heterônomos as estimativas de perdas com as desonerações da Lei Kandir, no valor de 6,125 bilhões (receita de ICMS), e o Simples Nacional, no valor de R\$975 milhões.

Renúncia Total Estimada na LDO 2020

Grupos	Exercícios de 2020 a 2022						R\$ mil
	2020		2021		2022		
	Valor	AV %	Valor	AV %	Valor	AV %	
Renúncias Consolidadas	6.884.127	49,23	7.301.029	49,45	7.437.527	48,82	
Benefícios Heterônomos	7.100.361	50,77	7.463.814	50,55	7.798.129	51,18	
Total das Perdas	13.984.488	100,00	14.764.843	100,00	15.235.656	100,00	

Fonte: LDO 2020 - Anexo I - Metas Fiscais.

Ressalta-se que, a despeito da retração nas estimativas de renúncias de receitas para o exercício de 2020 (R\$13.984.488), no percentual de 9% em relação à previsão da LDO vigente para o exercício de 2019, que previra os montantes de R\$14,825 bilhões e R\$15,742 bilhões para os exercícios de 2020 e 2021, respectivamente, a LDO editada/sancionada para o exercício de 2021, consignou previsão de 8,72% superior à estimada pela LDO de 2020 (R\$16.052 bilhões), o que **demonstra que a estimativa projetada para o triênio tem sofrido alterações significativas, ano a ano.**

⁷³ Concedidos por interesse de política nacional e aprovados por legislação de competência da União.



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

Renúncia Total Estimada na LOA 2020

Exercício de 2020					R\$ mil
Grupos	Valor	AV %	% sobre a Receita Corrente	% sobre a Receita Tributária	% sobre o ICMS
Renúncias Consolidadas	7.143.932	46,95	7,69	10,24	13,28
Benefícios Heterônomos	8.070.969	53,05	8,69	11,57	15,00
Total das Perdas	15.214.901	100,00	16,37	21,80	28,28

Fonte: LOA 2020 - Demonstrativo Regionalizado do Efeito sobre a Receita e a Despesa Decorrentes de Benefícios Fiscais.

Receita Corrente = R\$ 92.916.039.851,00; Receita Tributária = R\$ 69.779.606.719,00.

Receita de ICMS = R\$ 53.797.860.025,00.

Após exame dos Demonstrativos Regionalizados do Efeito sobre a receita e despesa decorrente de benefícios fiscais da LDO e LOA, relativos ao exercício de 2020, observou-se que a previsão para a renúncia de receitas constante da LOA (R\$15,215 bilhões) superou em 8,8% a previsão constante da LDO (R\$13,984 bilhões), a mesmo título.

Quando verificada a composição das receitas que integram o grupo de Renúncias Consolidadas ou preexistentes, cuja previsão foi de R\$7,143 bilhões tem-se que o Crédito Presumido de ICMS foi responsável por R\$5,393 bilhões, perfazendo 75,49% do montante previsto na LOA⁷⁴.

Por outro lado, quando observadas as perdas estimadas com os Benefícios Heterônomos na LOA (R\$8,071 bilhões), estas superaram em 13,67% o montante previsto na LDO (R\$7,132 bilhões).

As perdas com a Lei Kandir respondem por 88,36% do total previsto na LOA para os Benefícios Heterônomos.

⁷⁴ Peça 7, fl. 164.



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

4.7.2 Discrepância entre as renúncias de receitas estimadas e as efetivadas

Segundo os levantamentos efetuados pela CFAMGE, o resultado das perdas com renúncias de receitas efetivamente concedidas no exercício de 2020 alcançou a cifra de R\$17.053.759.218, superando o valor previsto na LOA (R\$15.214.900.643) em 12,09%. Desse montante, R\$16.641.995 (0,10%) correspondem às novas renúncias; R\$8.889.718.997 (52,12%) referem-se às renúncias consolidadas e R\$8.147.398.226 (47,47%) são relativos aos benefícios fiscais heterônomos⁷⁵.

As perdas com as renúncias de receitas representaram 17,00% da Receita Corrente, 25,00% da Receita Tributária e 33,00% da Receita de ICMS, apresentando impacto maior que o previsto na LOA, 16,00%, 22,00% e 28%, respectivamente.

Ademais, quando comparadas essas perdas com os valores aplicados em despesas essenciais, esse resultado evidencia que a renúncia supera em 190,00% os gastos aplicados em ações e serviços públicos de saúde - ASPS e em 64,00% os destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE.

Examinadas as renúncias concedidas até dezembro de 2020, os principais aspectos a serem destacados dizem respeito: (i) às renúncias consolidadas: a perda mais relevante ficou por conta do crédito presumido de ICMS (R\$6,809 bilhões) responsável por 77% desse grupo e por 40% de todas as renúncias concedidas em 2020; já a renúncia com o IPVA (R\$1,124 bilhão), que apesar de responder por 6,5% desse grupo, superou em mais de 100% a renúncia estimada; (ii) às novas renúncias: alcançaram o montante de R\$16,642 milhões, cujas autorizações decorreram de medidas adotadas para a proteção da economia do Estado e redução da base de cálculo de 100% do ICMS, na importação de máquinas e equipamentos sem similar no Estado, por empresa prestadora de serviço de manutenção de motores e turbinas de aeronaves; e (iii) aos benefícios

⁷⁵ Peça 7, fl. 165.



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

heterônomos: alcançaram o montante de R\$8.147.398.226, dos quais a Lei Kandir é responsável por 87,5% deste grupo e 48% do total renunciado no exercício de 2020⁷⁶.

Há que se destacar, ainda, as medidas adotadas com novas renúncias, pelo Estado, para o enfrentamento à pandemia de covid-19, dentre as quais, isenção do ITCD, até 31/12/2020, relativa a doações, desde que comprovadamente utilizadas na aquisição de bens para a prevenção e o enfrentamento da pandemia; a prorrogação para 30/06/2021, independentemente de requerimento, da redução da base de cálculo prevista no item 58 do Anexo IV do RICMS, relativa à aquisição de óleo diesel; e a autorização de suspensão e prorrogação de prazos, no âmbito dos processos e dos procedimentos tributários administrativos, nos termos de regulamento, enquanto durar a situação de emergência ou o estado de calamidade pública em decorrência da pandemia de Covid-19.

Por fim, cumpre ressaltar que o STF julgou procedente, em 30/11/06, a ADO 25, reconhecendo, nessa assentada, a existência de inconstitucionalidade por omissão do Congresso que deixou de editar lei fixando critérios, prazos e condições para a efetiva compensação da isenção de ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados, concedida pela Lei Kandir e responsável por 40% do montante de renúncias do Estado, no exercício de 2020.

Com a sanção da Lei Complementar n. 176, de 29/12/2020, que instituiu as transferências obrigatórias da União para Estados, Distrito Federal e Municípios, por prazo determinado⁷⁷, e após aquiescência do Estado às normas impostas, ingressou nos cofres Estaduais a primeira parcela no valor de R\$397,665 milhões.

⁷⁶ Peça 7, fl. 166.

⁷⁷ Art. 1º A União entregará aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no período de 2020 a 2037, o montante de R\$ 58.000.000.000,00 (cinquenta e oito bilhões de reais), assim escalonado:

I - de 2020 a 2030, serão entregues, a cada exercício, R\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de reais);

II - de 2031 a 2037, o montante entregue na forma do inciso I deste caput será reduzido progressivamente em R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais) a cada exercício. (...)

Art. 2º O art. 1º da Lei nº 13.885, de 17 de outubro de 2019, passa a vigorar acrescido do seguinte § 4º:

“Art. 1º (...)

§ 4º Dos valores arrecadados na forma do caput deste artigo referentes aos Blocos de Atapu e Sépia, descontada a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa, a União entregará, adicionalmente em relação ao disposto nos incisos I, II e III do caput deste artigo, R\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de reais), observado o seguinte:



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

A classificação orçamentária utilizada para registro do ingresso dessa receita (Classificação Orçamentária da Receita – Outras Transferências da União – Principal – Demais – Outros) foi considerada genérica pela CFAMGE, entendendo essa Unidade Técnica que esse procedimento impossibilita/prejudica a sua identificação, o que suscitou fosse recomendado à SCCG/SEF proceder às devidas adequações.

Ainda, segundo a Unidade Técnica⁷⁸,

(...) a representatividade desses gastos, comparados às despesas e receitas estaduais, enseja uma atuação mais contundente por parte deste órgão de controle, a fim de provocar a criação de mecanismos, pela SEF, que possibilitem a averiguação e análise de cada modalidade de renúncia fiscal e seus impactos na economia mineira. Isso porque, apesar do caráter facultativo do registro, tanto nas classificações orçamentárias quanto nas contas contábeis (no caso da renúncia que afeta créditos já inscritos em dívida ativa), a sua utilização reveste-se de suma importância para a análise sistêmica e independente dos recursos que não ingressaram nos cofres públicos por motivo de renúncia, contribuindo, além do mais, para a transparência e as boas práticas contábeis incentivadas pela STN.

4.7.3. Evolução da Renúncia de Receita Efetivada – 2016 a 2020

Ante à relevância do incremento das ações de política fiscal implementadas no Estado, notadamente no que diz respeito à desoneração do contribuinte por meio da concessão de renúncias e benefícios fiscais, foi possível, por meio do acompanhamento da sua evolução no período de 2016 a 2020, verificar: (i) crescimento de 29,67% da receita corrente, frente a um crescimento de 55,27% nas renúncias; (ii) crescimento desenfreado de renúncia de IPVA, que atingiu seu ápice no exercício de 2020, com evolução de 1.754,85% entre os anos de 2016 e 2020, enquanto a receita arrecadada com o IPVA mostrou crescimento de apenas 43% no mesmo período, passando de R\$ 60,612 milhões para R\$ 1,124 bilhão.

O total renunciado teve seu pico em 2017, com aumento de 61,83% em relação a 2016, caindo 21,44% em 2018, mas voltando para o mesmo patamar em 2020.

⁷⁸ Peça 7, fl. 169.



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

Merece destaque o impacto da renúncia de receita com o ICMS na execução orçamentária, no período de 2016 a 2020, tendo em vista sua representatividade em toda a receita arrecadada com esse tributo (16%). Nesse período, a arrecadação de ICMS do Estado foi fortemente afetada pela renúncia oriunda da edição da Lei Kandir, passando do patamar de R\$3 bilhões em 2016 para R\$7 bilhões em 2020, um crescimento de 129,71% no período; e pela renúncia com crédito presumido de ICMS que no mesmo período apresentou crescimento de 97%.

Instado a manifestar-se quanto ao crescimento abrupto e contínuo das receitas de IPVA nos últimos 5 anos, com destaque para o crescimento de mais de 40% no último exercício, mesmo período em que a receita com este imposto aumentou apenas 4%, o Governo do Estado, por meio da AGE, buscou corroborar a tese de que não houve renúncia efetiva de receita, mas crescimento da arrecadação, utilizando, para tanto, de estudo de impacto elaborado pela SEF, no qual se pretende demonstrar o incremento na arrecadação de ICMS, em parte justificado pela atração dos registros dos veículos das locadoras para Minas Gerais, apontando, ainda, que, na hipótese de suspensão da redução de alíquota de IPVA para as locadoras, haveria perda de arrecadação na ordem de R\$ 622 milhões. Sustentou também que a redução da alíquota do IPVA, de 4% para 1% para os veículos de locação não é produto da atual gestão, tendo sido alterada por meio da Lei n. 22.549/17.

A Unidade Técnica rechaçou os argumentos de que o aumento da renúncia de IPVA, apurado a partir da alteração de alíquota, por meio da Lei n. 22.549/17, seja compensado pelo incremento na arrecadação de ICMS decorrente do aumento da frota de veículos das locadoras, vez que o art. 14 da LRF estabelece que as medidas de compensação, no caso de renúncias específicas, devem ser adotadas de forma prévia.

Colacionou o entendimento da professora de Direito Tributário da FGV, Tathiane Piscitelli, segundo o qual,

(...) é inadequado fiar-se em crescimento de arrecadação por conta de eventual crescimento econômico como medida de compensação, isto porque tais



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

medidas estão atreladas à criação ou aumento de tributo e não às oscilações arrecadatórias provenientes da situação econômica do país.

Arrematou, deixando de imputar responsabilidade ao atual chefe do Executivo, tendo em vista que a redução de alíquota teve início em 2017, antes do mandato do responsável.

Este *Parquet* ratifica a conclusão alcançada pela CFAMGE, segundo a qual as medidas de compensação devem ser implementadas antes da concessão/instituição do benefício, consoante o disposto no art. 14, § 2º, da LRF.

Ao ensejo da conclusão deste item, opina também, por recomendar, na esteira do exame inicial, que a SCCG/SEF proceda às devidas adequações para a classificação dos recursos recebidos da União com espeque na LC n. 176/2020.

4.8. Dívida Ativa

A dívida ativa estadual encontra-se regulada pelas Leis nºs 6.763/75, 14.699/2003, 20.540/2012, 22.549/2017, 22.914/2018 e 23.090/2018.

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

De fato, a Advocacia Geral do Estado apontou que adotou como medidas para a recuperação de créditos tributários: (i) a elaboração do *rating* da dívida pública; e (ii) celebração de Termo de Cooperação com o TJMG para priorizar as execuções fiscais cujos créditos tributários tenham recebido nota superior a 5 no *rating* e/ou valores superiores a R\$1.000 milhão, indicando que essas medidas possibilitaram arrecadação superior a R\$384,000 milhões, a título de dívida ativa, considerada extremamente positiva



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

frente às circunstâncias adversas a que foram submetidas as empresas no ambiente de pandemia.

Com o advento da alteração ocorrida na Lei n. 19.971, de 28/12/2011, foi autorizada a utilização de formas alternativas de cobrança, sem a necessidade de ajuizamento de execução fiscal para créditos de valores inferiores a 60.000 Unidades Fiscais do Estado de Minas Gerais – Ufemgs, e encaminhamento eletrônico de débitos inscritos em dívida ativa para protesto cartorial.

No exercício em preço, foi expedido o Decreto n. 47.996/2020 para, em caráter excepcional, possibilitar o parcelamento de saldo remanescente de crédito tributário com os benefícios previstos no Programa Regularize, desde que o contribuinte ofereça garantia do crédito tributário parcelado, como medida de mitigação das dificuldades financeiras enfrentadas pelos contribuintes em decorrência da pandemia da Covid-19.

4.8.1. Saldo Patrimonial da Dívida Ativa⁷⁹

O exame inicial apontou que o estoque bruto da dívida ativa até 31/12/2020 (R\$59.787.927.210,98) ficou aquém do valor registrado a esse título no exercício anterior (R\$60.320.122.764,87), apresentando redução de R\$532,196 milhões (0,88%).

Após subtraídas as contas redutoras, quais sejam, ajustes para perdas de dívida ativa tributária e cessão de direitos creditórios, o saldo contábil resultou em R\$1.043.408.739,05, inferior em 34,00% ao contabilizado no exercício de 2019.

Com base nos dados extraídos dos saldos finais da dívida ativa por Unidade Orçamentária, é possível verificar que as Unidades Orçamentárias Encargos Gerais do Estado e Secretaria de Estado da Fazenda – EGE/SEF concentram 95,38% da dívida ativa estadual, percentual ligeiramente inferior ao do exercício anterior (96,66%).

Em segundo lugar ficou o IMA, que registrou um saldo de R\$30.184.659,52; e, em terceiro, o Instituto Estadual de Florestas - IEF, com saldo de R\$1.327.809.417,39;

⁷⁹ Peça 7, fls. 174 a 176.



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

estes últimos, superiores em 359,07% e 109,80%, respectivamente, aos registrados no exercício anterior.

4.8.2. Receita da Dívida Ativa Tributária e Não Tributária

A receita auferida com a dívida ativa no exercício de 2020, resultado da dívida tributária e não tributária, incluindo o principal, as multas e os juros, totalizou R\$472.840.095,38, que equivale a 85% do valor previsto.

A arrecadação do exercício de 2020 com a dívida ativa foi impactada pelas medidas adotadas pelo Governo para minimizar as perdas provocadas pela Covid-19 e impulsionar a recuperação financeira das empresas, apresentando redução de 24% frente ao exercício de 2019.

Do mesmo modo que a receita da dívida ativa, também o seu saldo patrimonial apresentou queda, embora menos substancial, retraindo 0,88%

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

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

Exercícios de 2016 a 2020						R\$
Exercício	Receita de Dívida Ativa		Estoque da Dívida Ativa		AH	
	Arrecadada (A)	Evolução %	Valor (B)	Evolução %	(A)/-1(B) ¹ %	
2016	566.914.670,38	-	52.919.051.582,82	-	-	
2017	1.246.639.202,57	119,90	52.709.562.285,49	(0,40)	2,36	
2018	701.203.777,16	(43,75)	61.055.521.481,70	15,83	1,33	
2019	623.689.541,83	(11,05)	60.320.122.764,87	(1,20)	1,02	
2020	472.840.095,38	(24,19)	59.787.927.210,98	(0,88)	0,78	

Fonte: Armazém de Informações - Siafi.

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

Por fim, não é demais apontar que o resultado da arrecadação do exercício, R\$472,840 milhões, aponta para a queda na recuperação da receita de 0,78%, sendo o pior resultado apurado no período de 2017 a 2020.



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

4.8.3 Dívida Ativa Tributária⁸⁰

Segundo a Unidade Técnica, foi identificada divergência de R\$65,116 milhões entre o saldo da dívida ativa tributária informada pela SEF (R\$57,981 bilhões) e o registrado contabilmente (R\$57,916 bilhões). A representatividade monetária dessa diferença, aliada à sua importância para a conciliação e evidência do estoque da dívida ativa tributária suscitou pedido de esclarecimento à SEF.

O Governo de Minas Gerais informou que o valor do saldo contábil difere dos registros da dívida ativa tributária porque alguns órgãos e entidades não concluíram no tempo previsto os registros contábeis de ajustes da dívida, o que ocorreu no exercício de 2021 em função do período de ajuste previsto no Decreto Estadual n. 48.080, de 11/11/20.

Em sede de reexame, foram refutados os esclarecimentos apresentados pelo Governo, haja vista a necessidade de promoção de conciliações tempestivas da movimentação e dos saldos da dívida ativa pelos Órgãos responsáveis (SEF e AGE) obedecendo a seus próprios decretos de encerramentos anuais, de modo a assegurar confiabilidade aos demonstrativos contábeis, vez que a tabela discriminando os registros contábeis realizados em janeiro de 2021, lançados no SIAFI-MG pelas unidades EGE/SEF, FEAM, IEF, DER, FPE e Funtrans, totalizando R\$ 95.304.462,15, apenas apresentou nova divergência, desta feita, no valor de \$30,188 milhões.

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

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

⁸⁰ Peça 7, fls. 178 a 183.



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

Cumprе ressaltar que a receita efetiva com a dívida ativa tributária alcançou R\$371,179 milhões, o que corresponde a 11,6% do total das baixas (R\$3,204 bilhões) no exercício de 2020.

Ademais, foi verificada queda de 34% no total das extinções/exclusões de processos tributários administrativos – PTAs (R\$2.720.151.253,46), se comparada ao exercício anterior (R\$4.132.746.781,39), com especial destaque para as modalidades de Prescrição e Decisões Judiciais responsáveis por perdas no montante de R\$452.941.713,25 e R\$510.238.845,15, respectivamente, que somadas representam 75% dessa redução.

Em sentido contrário, houve um incremento na modalidade Remissão que saltou de R\$373.406,30, em 2019, para R\$1.745.426.451,53, em 2020, elevando sua representatividade de 0,01% para 64% do total.

Ao final do exercício de 2020, os créditos inscritos na dívida ativa e ainda não recuperados pelo Estado alcançaram o montante de R\$57.981.139.933,71, compreendendo: R\$1.393.609.577,56 em créditos parcelados; R\$41.344.042.905,13 em créditos com ações ajuizadas; e R\$15.243.487.451,02 em créditos não ajuizados.

Analisada a composição da dívida ativa por natureza, tem-se que os créditos de natureza contenciosa (R\$41.647.186.653,74) tiveram participação mais relevante no montante dos créditos inscritos na dívida ativa (71,83%), com valor médio por processo de R\$1,245 milhão. Lado outro, aqueles de natureza não contenciosa (R\$16.333.953.279,97) respondem por 28,17 % dos créditos inscritos, com valor médio por processo de R\$16,745 mil.

Por sua vez, encontravam-se pendentes de inscrição em dívida ativa, em 31/12/2020, créditos tributários e não tributários no valor de R\$13.384.236.146,39, dos quais: R\$10.465.257.270,40 encontravam-se na fase administrativa e R\$2.918.978.020,59, em controle da legalidade.

O saldo pendente de inscrição apresentou um acréscimo de 21,5% em relação ao apurado no exercício anterior (R\$11,016 bilhões).



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

4.9. Receita da Alienação de Ativos

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

A receita advinda da alienação de ativos no exercício totalizou R\$44.332.711, dos quais R\$26.805.553 referem-se à Alienação de Títulos Mobiliários – Resgate de Letras Financeiras do Tesouro, R\$17.325.374 dizem respeito à Alienação de Bens Móveis e Semovente e R\$171.040 à Alienação de Bens Imóveis.

In casu, tanto a previsão inicial da receita com alienação de ativos, quanto a sua atualização restaram frustradas, sendo verificada redução de 16% na arrecadação (R\$44,333 milhões), quando comparada à do exercício anterior (R\$51,498 milhões).

Examinada a Origem e Aplicação dos Recursos Obtidos com a Alienação de Ativos, constata-se que foram aplicados recursos na ordem de R\$107.397.115 milhões. Desse valor, R\$ 100 milhões foram destinados às inversões financeiras (constituição ou aumento de capital de empresas – capital a integralizar), mais especificamente ao programa Apoio às Políticas Públicas e na ação Programação a Cargo do Estado para o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG.

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

4.10. Demonstração das Operações de Crédito

A Lei de Responsabilidade Fiscal atribui ao Ministério da Fazenda a incumbência de verificar o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito (art. 32), competindo ao ente comprovar não só a relação custo-



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

benefício/interesse econômico e social da operação, como a observância dos limites fixados pelo Senado Federal e a sua previsão na LOA.

As operações de crédito foram previstas na lei orçamentária anual, exercício de 2020, no valor de R\$155,373 milhões.

O Estado informou o ingresso aos cofres públicos do valor de R\$4,717 milhões originados de operações de crédito, que representa 0,007% da Receita Corrente Líquida – RCL do exercício (R\$70,580 bilhões), sendo inferior ao previsto no inciso I do art. 7º da Resolução n. 43 do Senado Federal (16% da RCL), limite dispensado devido ao estado de calamidade pública.

Ademais, restou cumprido o disposto no art. 167, inciso III, da Constituição da República, mecanismo que proíbe a assunção de dívidas para arcar com as despesas correntes (veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital), porquanto ingressaram nos cofres públicos a esse título R\$4,717 milhões e foram empenhadas despesas de capital no montante de R\$6.495 bilhões, assim como as receitas de operações de crédito previstas para o exercício (R\$155,373 milhões) e as despesas de capital (R\$9,007 bilhões).

O art. 4º da Lei Complementar 173, em maio de 2020, autorizou ao Estado realizar aditamento contratual para suspender os pagamentos devidos no exercício financeiro de 2020, incluindo principal e quaisquer outros encargos, de operações de crédito interno e externo celebradas com o sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito, dispensando, destarte, a observância da Regra de Ouro no exercício financeiro em que vigore o estado de calamidade pública nacional.

4.11. Dívida Consolidada Líquida

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



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

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

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

A Dívida Consolidada - DC ou fundada (art. 29, I, da LRF) corresponde ao montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses.

Segundo o Manual dos Demonstrativos Fiscais 10ª Edição, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, a Dívida Consolidada Líquida – DCL representa o montante da dívida consolidada, deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e demais haveres financeiros.

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

De acordo com o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida – DCL apresentado pelo Executivo (art. 55, I, b), a dívida pública do Estado, no exercício de 2020, atingiu o montante de R\$140.881.088.370,68, extrapolando em R\$26,899 bilhões a



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

meta de endividamento prevista no Anexo de Metas Fiscais da LDO (R\$113.981.779), e maior que a do exercício de 2019(R\$113,982 bilhões)⁸¹.

Por sua vez, a dívida consolidada líquida informada alcançou o montante de R\$133.034.157.590,97 e, a receita corrente líquida ajustada, o valor de R\$70.579.703.124,16, apresentando uma relação DCL/RCL de 188,49%, enquadrando-se dentro do limite máximo de 200% definido no inciso I do art. 3º da Resolução n. 40/2001 do Senado Federal, qual seja, duas vezes a receita corrente líquida.

Lado outro, esse percentual (188,49%) representa 94,25% do teto máximo estabelecido pelo inciso III do § 1º do art. 59 da LRF, e ultrapassa o limite de alerta (90%) em 4,25%. Não é demais destacar que o Estado ultrapassou o limite de alerta nos três quadrimestres de 2020.

Apontou a CFAMGE que, do mesmo modo que nos exercícios anteriores, não integrou o montante da DCL o saldo de R\$7,013 bilhões, registrado na conta contábil 8.1.2.9.1.06 Depósitos Judiciais, relativo aos recursos que ingressaram nos cofres do Estado por meio da Lei n. 21.720/2015.

Esse valor, quando acrescido à DCL eleva o seu saldo para R\$140,047 bilhões e, via de consequência, altera o percentual da DCL/RCL (198,42%), que a despeito de ficar abaixo do limite estabelecido na Resolução do Senado Federal, é superior ao limite de alerta.

Todavia, os efeitos das imposições pelo descumprimento dos limites de endividamento e suspensão dos prazos de reenquadramento (arts. 31 e 65 da LRF) foram temporariamente afastados pela Lei Complementar n. 173/2020.

Não obstante, a LC n. 173/2000 não afastou o cumprimento das obrigações atinentes ao controle, transparência e fiscalização, razão pela qual, aplicável o disposto no

⁸¹ Peça 7, fl. 194.



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

art. 59, §1º, III, da LRF, havendo, portanto, a necessidade de emissão de alerta ao Poder Executivo Estadual⁸².

Salienta-se que a CFAMGE identificou impropriedades no cálculo da RCL elaborada pelo Executivo e procedeu aos ajustes⁸³ relativos às deduções das emendas parlamentares individuais e de bancada federais com o objetivo de evidenciá-la para fins de cálculo dos limites da despesa com pessoal (art. 166-A, §1º, da CF/88) e de endividamento (art. 166-A, §16, da CF/88), como abordado alhures.

Desta feita, a RCL ajustada para o cálculo do limite de endividamento passou para R\$70.546.740.076,52, sendo apurado o percentual de 198,52% e, para o cálculo dos limites das despesas com pessoal, R\$70.533.490.942,52.

Instado a manifestar-se quanto à manutenção do registro contábil em atos potenciais passivos da dívida relativa aos depósitos judiciais, mesmo após a lei estadual ter sido declarada inconstitucional pelo STF, a SEF alegou que aguarda decisão dos Embargos de Declaração interpostos pelo Procurador Geral da República nos autos da ADI 5353 e do resultado da audiência de conciliação solicitada ao STF, nos mesmos autos, para tratar sobre o acordo de restabelecimento de valores relativos aos Depósitos Judiciais⁸⁴.

Em sede de reexame, tais argumentos foram rechaçados pela Unidade Técnica, que manteve na íntegra o apontamento inicial, qual seja, de que, à vista da declaração de inconstitucionalidade de Lei n. 21.720/15, os recursos que efetivamente ingressaram nos cofres públicos escorados por essa Lei devem ser enquadrados no conceito de dívida consolidada, a teor do disposto no inciso I do art. 29 da LRF e compor o demonstrativo referente ao Anexo II do RGF, e propôs, ao final, seja determinado ao Poder Executivo que passe a incluir tais valores na DCL e calcule o RCL, para fins de endividamento, conforme previsto na CR/88.

⁸² Os alertas sobre a dívida consolidada do Estado de MG estão em tramitação neste TCE, no âmbito dos Assuntos Administrativos de números 1092244, 1095346 e 1098448, 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2020, respectivamente.

⁸³ Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF 10ª Edição (item 03.03.05.01)

⁸⁴ Peça 7, fl. 198.



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

Na esteira deste raciocínio, ratifica este Ministério Público de Contas o posicionamento adotado pela CFAMGE quanto à inclusão dos valores relativos aos Depósitos Judiciais na dívida consolidada líquida, visto que a utilização dos recursos oriundos dos depósitos judiciais de terceiros constitui, em essência, a assunção de uma obrigação nos moldes preconizados pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, considerando-os para os efeitos de apuração da Dívida Consolidada Líquida e respectivos consectários legais.

Dito isso, tem-se como irregular a manutenção do registro contábil dos Depósitos Judiciais em atos potenciais passivos, vez que o reconhecimento destes recursos, quando o ente não faz parte da lide, deverão ser reconhecidos como passivo pelo Estado, constituindo-se para fins orçamentários como receita de capital e caracterizando-se como uma operação de crédito para os fins do disposto nos incisos I e III do art. 29 da LRF.

Ao final, importa ressaltar que a dívida consolidada do Estado no exercício em referência (R\$140,881bilhoes) é composta em quase sua integralidade pelos compromissos assumidos com a contratação de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses, e previdenciárias, responsáveis por 95,14% do total DC.

4.11.1 Dívida por Contratos⁸⁵

A dívida por contratos tem origem na contratação de operações de crédito para amortização em prazo superior a doze meses e, no final do exercício em análise, totalizou R\$109.119.307.272,12, dos quais R\$93.824.900.393,28 referem-se à dívida interna e R\$15.294.406.878,84 à dívida externa; apresentando um aumento de 1,36% em relação ao exercício anterior.

Lado outro, quando considerados os valores pendentes de pagamento, quais sejam, as obrigações a pagar e restos a pagar não processados relativos a juros e amortizações, a dívida contratual por empréstimos alcança o montante de

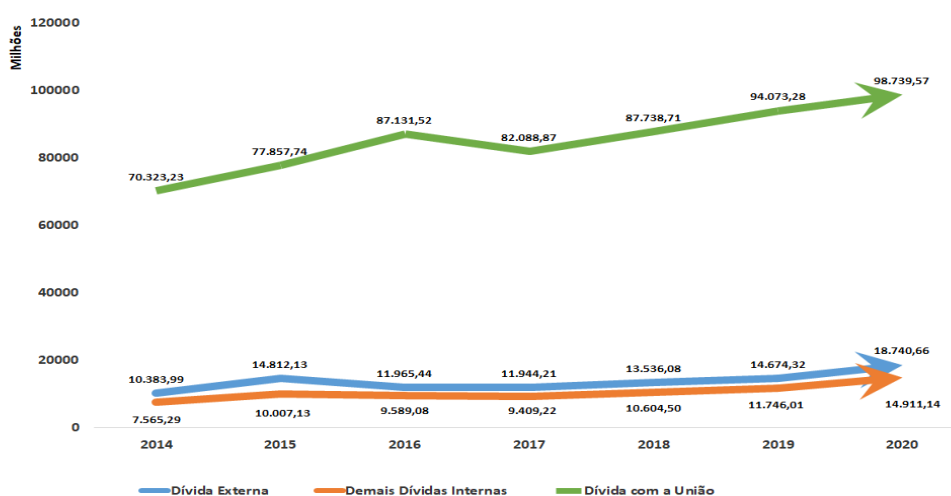
⁸⁵ Peça 7, fls. 199 a 217.



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

R\$132.391.362.517,96, dos quais R\$113.650.705.892,84 referem-se à dívida interna e R\$18.740.656.625,12, à dívida externa, 85,84% e 14,16%, respectivamente, do total da dívida.

A tabela a seguir, elaborada pela CFAMGE, retrata a evolução da dívida por contratos nos últimos 7 anos:



Ressalta-se, por oportuno, significativo avanço da dívida externa em 2020, 27,72%, em relação à verificada em dezembro/2019 (R\$14,674 bilhões), justificada, em grande parte, pela variação cambial no exercício, que depreciou o real em 28,93%.

Vale destacar que o compromisso de maior impacto na dívida interna do Estado tem origem na renegociação de sua dívida com a União (Refinanciamento da Lei n. 9.496/1997) no valor de R\$98,501 bilhões, que representa 74,40% de participação na dívida contratual total e apresentou crescimento de 4,83% no exercício.

O Estado vem ajuizando diversas ações junto ao STF para suspender o bloqueio de valores não pagos relativos às parcelas de dívidas com a União e à execução das contragarantias, as quais obtiveram tutelas provisórias para suspender a execução das contragarantias indicadas nas petições. Em 16/9/20, o Pleno do STF referendou as liminares deferidas nos autos das ACOs 3108 e 3235.



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

Assinale-se que, em decorrência das tutelas provisórias concedidas, foram honradas pela União dívidas, no montante de R\$6,566 bilhões, que resultaram para o Estado, somente em relação à mora, dívida no valor de R\$2,863 bilhões⁸⁶.

Não obstante, a LC n. 173/20 possibilitou a suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas entre a União e os Entes Federados, bem como a reestruturação de operações de crédito interno e externo junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito (art.1º, § 1º, I e II, e art. 2º) no âmbito do programa federativo de enfrentamento ao coronavírus.

Destarte, foram aditados os contratos firmados entre o Estado de Minas Gerais e a Caixa Econômica Federal, suspendendo o pagamento da dívida no período de agosto a dezembro, o que ensejou redução de R\$6 milhões⁸⁷ no serviço da dívida, além da ampliação dos prazos finais dos contratos por período idêntico ao período de suspensão.

Quanto à avença firmada com o BNDES, os aditivos foram formalizados e os pagamentos suspensos pelo período de 12 meses, com possibilidade de prorrogação do prazo final de amortização por igual período. Como consequência, houve redução aproximada de R\$74 milhões no serviço da dívida no exercício de 2020.

Com o advento da Lei Complementar n. 178, de 13 de janeiro de 2021, que estabeleceu o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, a União foi autorizada (art. 23) a refinanciar os valores inadimplidos em decorrência de decisões judiciais proferidas em ações ajuizadas até 31 de dezembro de 2019, notadamente as relativas à dívida do Estado com a União, ao amparo da Lei n. 9.496/97

Foram empenhados com o serviço da dívida contratual (juros, encargos e amortização) o montante de R\$10,285 bilhões, dos quais, somente R\$20,783⁸⁸ milhões

⁸⁶ Peça 7, fl. 205.

⁸⁷ Peça 7, fl. 206.

⁸⁸ Peça 7, fl. 204.



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

(0,002%) foram pagos no exercício, apresentando crescimento de 12,58% em relação ao exercício anterior (R\$9,136 bilhões).

Despesa com Serviço da Dívida Contratual 2014 - 2020

Exercício 2014 a 2020

R\$

Exercício	Despesa Realizada						Despesas de		Total Despesas c/ Serviço da Dívida	Variação %		
	Amortização 4.6.90.71	Variação %	Juros 3.2.90.21	Variação %	Encargos 3.2.90.22	Variação %	Sentenças Judiciais 3.2.90.91 ¹	Variação %			Exercícios Anteriores 3.2.90.92	
2014	2.816.364.423,12	0,00	2.758.022.222,65	0,00	51.077.737,90	0,00	-	-	-	5.625.464.383,67	0,00	
2015	3.192.441.173,40	13,35	3.198.498.459,76	15,97	72.326.153,88	41,60	-	-	-	6.463.265.787,04	14,89	
2016	1.436.829.820,49	-54,99	1.268.563.305,24	-60,34	61.415.738,11	-15,09	-	-	-	2.766.808.863,84	-57,19	
2017	1.423.512.710,81	-0,93	2.666.849.891,12	110,23	85.924.315,40	39,91	-	-	-	4.176.286.917,33	50,94	
2018	2.809.092.830,26	97,34	4.329.354.711,09	62,34	115.267.548,71	34,15	-	-	-	7.253.715.090,06	73,69	
2019	3.307.485.925,74	17,74	5.691.033.159,35	31,45	130.010.417,08	12,79	-	-	7.127.032,16	9.135.656.534,33	25,94	
2020	3.645.913.643,71	10,23	6.502.065.707,24	14,25	127.227.926,92	-2,14	43.994,86	-	9.420.078,28	32,17	10.284.671.351,01	12,58
Variação 2020/2014	29,45		135,75		149,09					82,82		

Fonte: Armazém de Informações - Siafi.

Nota 1: Trata-se de pagamento de passivo financeiro das Fundações Educacionais associadas à UEMG, assumido pelo Estado de Minas Gerais nos termos das Leis 20.807/2013 e 23.136/2018.

Lado outro, a quase totalidade do serviço da dívida contratual e previdenciária no exercício (R\$10,705 bilhões) foi inscrita em restos a pagar, sendo R\$9,270 bilhões inscritos em RPP e R\$1,174 bilhão, em RPNP.

Quando verificados os pagamentos das despesas realizadas com o serviço da dívida, com base em demonstrativo apresentado pela SEF, constata-se que, ao final do exercício, os valores vencidos e não pagos a este título alcançaram o montante de R\$22,248 bilhões, um crescimento de 81,48% em relação a 2019 (R\$12,259 bilhões).

A suspensão do pagamento da dívida pública provocou a concentração de obrigações com Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo elevando a dívida contratual de curto prazo (31/12/2020) e fazendo com que o saldo consolidado dos Restos a Pagar relativos ao serviço da dívida alcançasse o valor de R\$24,081 bilhões, dos quais, R\$22,907 bilhões se referem a RPP e R\$1,174 bilhão, a RPNP.

Do montante inscrito em RPP (R\$22.907.068.713,22), R\$14,950 bilhões são referentes a Juros e Encargos e R\$7,957 bilhões se referem a Amortizações.



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

Já do valor inscrito em RPNP (R\$1,174 bilhão), R\$582,319 milhões referem-se a Juros e Encargos e R\$592,054 milhões a Amortizações.

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

A partir dos estudos elaborados pela CFAMGE, é possível verificar que o Estado, ao obter as liminares para suspender o pagamento da dívida nos exercícios de 2019 e 2020, ampliou a dívida pública de R\$111,879 bilhões para R\$132,391 bilhões, elevando-a nos últimos dois anos em R\$20,512 bilhões⁸⁹.

Em 2 de janeiro de 2019, o Estado manifestou formalmente a intenção de aderir (OF.SEF.GAB.SEC Nº 01/2019) ao Regime de Recuperação Fiscal – RRF instituído pela LC n. 159/2017 e, para tanto, firmou os 9º e 10º Termos Aditivos ao Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas, para formalização dos compromissos e metas do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal – PAF, comprometendo-se a cumprir algumas metas anuais de ajuste fiscal, objetivando, com isso, conseguir alívio financeiro.

Para tanto, obriga-se a entregar documentos (LC n. 156/16 e Portarias 690/17 e 738/18) e cumprir, de um total de 6 metas, a Meta 1 (referente à relação Dívida Consolidada/Receita Corrente Líquida) e Meta 2 (referente ao valor do Resultado Primário).

Após exame do PAF relativo ao exercício de 2019 (16ª revisão) referente ao triênio 2019-2021, o Estado foi dispensado da fixação das metas e compromissos por ter manifestado a intenção de aderir ao Regime de Recuperação Fiscal nos termos da LC n. 159/17, contudo, permanecem as obrigações de encaminhar informações e documentos (Termo de Entendimento Técnico – TET entre o Estado de Minas Gerais e a Secretaria

⁸⁹ Peça 7, fl. 211.



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

do Tesouro Nacional), as quais, de acordo com o documento disponível no sítio eletrônico Tesouro Nacional Transparente, têm sido atendidas pelo Governo.

No que diz respeito ao PAF do exercício de 2020 (17ª revisão) triênio 2020-2022, seu exame ocorreria em julho de 2021 e, assim como no exercício de 2019, o Estado está dispensado da fixação das metas e compromissos.

Vale ressaltar que ainda não foi firmado o 11º Termo Aditivo para a formalização das condições previstas nos arts. 3º e 5º da LC n. 156/2016. Iniciados os procedimentos para a sua assinatura em 12/2017, ainda restam informações pendentes e documentos complementares que, até o momento, não permitem a obtenção de parecer favorável pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Com o intuito de implementar as medidas exigidas para adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (art. 2º, §1º, da LC n. 159/2017), o Estado apresentou à Assembleia Legislativa as seguintes propostas: (1) PL 1.202/19 - autoriza o Executivo a solicitar a adesão ao RRF por meio de Plano de Recuperação Fiscal, no qual serão especificadas as medidas e os ajustes, impactos e prazos para sua implementação; (2) PL 1.203/19 - autoriza a privatização e outras formas de desestatização da Codemig; (3) PL 1.205/19 - autoriza a cessão de direitos creditórios do Estado relacionados à Codemig; (4) PEC 55/2020 - altera o sistema de previdência social dos servidores públicos civis, moderniza a política de gestão de pessoas, estabelece regras de transição e dá outras providências; (5) PLC 46/20 - altera a Lei Complementar n. 64, de 25 de março de 2002, e a Lei Complementar n. 132, de 7 de janeiro de 2014, cria a autarquia Minas Gerais Previdência dos Servidores Públicos Civis do Estado, institui fundos de previdência do Estado de Minas Gerais, altera a Lei n. 869, de 5 de julho de 1952, e dá outras providências; (6) PEC 57/2020 - matéria de pessoal; e (7) PLC 48/2020 - matéria de pessoal.

As propostas acima descritas encontram-se na seguinte fase de tramitação no Legislativo: (1) apresentado substitutivo pelo governador do Estado em 6/10/2021 e passará a tramitar em regime de urgência a pedido deste; (2) aguardando parecer na CCJ – primeiro turno, desde 16/10/19 (3) aprovada, convertida na Lei n. 23.447, de 5/12/19;



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

(4) desmembrada na CCJ em 2/7/20, aprovada e convertida na Emenda n. 104/2020, promulgada em 15/9/20; (5) desmembrada na CCJ em 2/7/20, aprovada e convertida na LC n. 156 de 22/9/20; (6) desmembramento da PEC 55/20, aguardando parecer da CCJ e Comissão Especial, desde 8/7/20; (7) desmembramento do PLC 46/20, encaminhada às Comissões de Constituição e Justiça, Administração Pública e Fiscalização Financeira e Orçamentária para parecer em 7/7/20. Foi recebida pela CCJ em 8/7/2020.

Dito de outro modo, sem a aprovação dos normativos supra, na configuração que se apresentava até 2020, impossível ao Estado dar andamento do Plano de Recuperação Fiscal.

Todavia, com a edição da Lei Complementar n. 178/2021, que alterou substancialmente os requisitos e procedimentos relativos ao Regime de Recuperação Fiscal previstos na LC n.159/2017, notadamente, alterando os critérios de habilitação, medidas obrigatórias, ampliação do prazo de vigência do RRF, condições de refinanciamento das dívidas estaduais englobando os montantes suspensos por força de decisões liminares judiciais, acompanhamento do Plano de Recuperação, entre outras melhorias, abre-se uma janela de oportunidade para que o Estado reestruture sua dívida de longo prazo e equalize valores suspensos por decisões judiciais cujos montantes, por estarem se avolumando ao longo do tempo, estão impactando sobremaneira a dívida consolidada do Estado, como apontado alhures.

Seguramente, a alteração promovida pela LC. n. 178/2021, ao especificar como requisito para a formulação do pedido de recuperação fiscal apenas as proposições encaminhadas ao Poder Legislativo, para fins de homologação do plano e início do Regime de Recuperação Fiscal, facilitará o desenrolar da situação fiscal caótica em que se encontra o Estado.

4.11.2. Resultado Primário e Nominal

Em cumprimento ao disposto no § 1º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, as metas anuais - em valores correntes e constantes das receitas, despesas,



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

resultado nominal e primário e montante da dívida pública consolidada e líquida, para o exercício em análise e para os dois exercícios subsequentes - estão contempladas no Anexo de Metas Fiscais da LDO 2020.

Com efeito, com o intuito de viabilizar a compatibilidade das programações dos orçamentos com as metas fiscais, na esteira do consignado na 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, o Estado apresentou dois demonstrativos de metas anuais, o que adota o regime de caixa para as receitas e despesas (Demonstrativo 1 – B, LRF, art. 4º, §1º) e o orçamentário, que adota o regime misto para as receitas e despesas (Demonstrativo 1 – A, LRF, art. 4º, §1º).

É mister esclarecer que a apuração do Resultado Primário e do Nominal ocorre por meio das metodologias “abaixo da linha” (avalia as mudanças no estoque da dívida consolidada) e “acima da linha” (examina as causas dos desequilíbrios).

Nas projeções das principais metas fiscais, pelo **regime de caixa**, as receitas e despesas primárias foram estimadas em R\$82.911.190 e R\$75.748.887, respectivamente, com previsão de resultado primário superavitário no valor de R\$7.162.303 e resultado nominal deficitário de R\$569.767 milhões.

E, no demonstrativo elaborado pelo **regime orçamentário**, as receitas e despesas primárias foram projetadas em R\$82.911.190 e R\$86.595.174, respectivamente, com previsão de resultados primário e nominal deficitários de R\$3.683.984 e R\$11.416.054.

Entretanto, conforme dados extraídos do Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal, referente ao sexto bimestre de 2020, publicado pela SEF em 29/1/21, foi apresentado resultado primário superavitário acima da linha no montante de R\$5,865 bilhões, inferior em R\$1,297 bilhão à meta pactuada para o exercício (R\$7,162 bilhões)⁹⁰.

⁹⁰ Peça 7, fl. 219.



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

Há que se atentar para o resultado primário superavitário apurado pelo regime de caixa, tendo em vista que essa metodologia omite o crescimento dos restos a pagar e os financiamentos com fornecedores.

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

Neste caso, verificou-se que o resultado nominal acima da linha ficou negativo em R\$6,086 bilhões, inferior em R\$5,517 bilhões à meta pactuada na LDO de 2020 (déficit de R\$569,767 milhões), indicando que houve incremento da dívida consolidada líquida no montante correspondente (- R\$569,767 milhões).

Nesta esteira, os resultados apresentados demonstram que as metas de resultados primário e nominal para o exercício de 2020 não foram cumpridas, eis que o superávit primário fixado ficou abaixo da meta e houve aumento da dívida acima do previsto na LDO 2020.

A Unidade Técnica voltou a alertar quanto à previsão de limitação de empenhos e movimentação financeira quando for verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita não comporta o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, dispostas no anexo de metas fiscais, a teor do art. 9º da LRF, ressalvando, contudo, a dispensa de sua observância em razão do estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional e pela Assembleia Legislativa (Decreto Legislativo n. 06/20 e Decreto Estadual n. 47.891/20).

À vista disto, foi solicitado ao Governo que se manifestasse quanto ao descumprimento das metas de resultados primário e nominal estabelecidas na LDO para o exercício de 2020, tendo sido acatadas as justificativas pela Unidade Técnica, por considerar que o Estado, ao adotar providências para a redução de despesas com o



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

custeio da máquina administrativa, apresentou melhora na sua gestão fiscal, mesmo na grave situação de calamidade.

Além disso, foi apontada a ausência de notas explicativas que esclarecessem as discrepâncias, discriminadas a seguir, ocorridas nos resultados primário e nominal acima e abaixo da linha devido a divergências metodológicas, consoante previsão do Manual de Demonstrativos Fiscais.

(...) o Resultado Primário de 2020 apresentou superávit de R\$ 5,865 bilhões quando utilizado o método acima da linha e de R\$ 4,521 bilhões quando abaixo da linha, uma diferença de R\$ 1,344 bilhão. Quanto ao Resultado Nominal, verificou resultado negativo de R\$ 6,086 bilhões no método acima linha, enquanto no abaixo da linha o resultado negativo aumentou para R\$ 10,345 bilhões, significativa discrepância de R\$ 4,259 bilhões.

Após exame das justificativas apresentadas, a CFAMGE refutou os argumentos coligidos pela SEF, sustentando que as notas explicativas devem ser elaboradas para elucidar os principais aspectos que influenciaram as diferenças nos resultados apurados nas duas metodologias (acima e abaixo da linha), sendo indispensáveis para conferir maior transparência às discrepâncias verificadas nos Resultados Primário e Nominal acima da linha e abaixo da linha apurados pelo Estado de Minas Gerais.

No que diz respeito à meta de resultado primário superavitário fixado para o exercício (R\$7,162 bilhões), tem-se que, a despeito de o Estado ter obtido resultado superavitário (R\$5,865 bilhões), este valor, além de ser inferior à meta fixada, mostrou-se aquém de suplantar as despesas com o serviço da dívida no exercício (R\$10.248,63 bilhões).

Ao ensejo da conclusão deste item e na linha esposada pela Unidade Técnica, em que pese a dispensa do atingimento dos resultados fiscais na ocorrência de calamidade pública, consoante art. 65 da LRF, opina este *Parquet* no sentido de que seja recomendado ao Governo que promova uma ação mais efetiva para alcançar as metas traçadas no Anexo de Metas Fiscais, em face da sua relevância como instrumento de planejamento, transparência e controle fiscal.



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

4.11.3 Restos a Pagar

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

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

Em tese, essas despesas, uma vez legalmente empenhadas, não pagas e não canceladas até 31 de dezembro do respectivo exercício financeiro, devem ser financiadas à conta de recursos arrecadados durante o próprio exercício em que se verificou a efetivação do empenho, pois que, de acordo com o art. 35 da Lei n. 4.320/64, pertence ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas.

Entretanto, não se verifica correspondência desse preceito legal na Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 - LRF, vez que dispositivos do projeto da mencionada Lei que consignavam a exigência de que, no encerramento do exercício financeiro, o montante dos restos a pagar ficaria limitado ao saldo da disponibilidade financeira do respectivo Poder, restaram alterados pelo Legislativo ou vetados pela Presidência (a exemplo do art. 41).

Como abordado por JOSÉ DE RIBAMAR CALDAS FURTADO⁹¹:

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

Entretanto, a Lei nº 10.028/00 foi aprovada, e o congresso Nacional não retirou as restrições referentes à inscrição em Restos a Pagar em valor superior ao permitido em lei, presentes no projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo. Desse modo, o Código Penal passou a contar com o art. 359-B, que proíbe que se ordene ou autorize a Inscrição em Restos a pagar de despesa que não tenha sido previamente empenhada

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



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

ou que exceda limite estabelecido em lei, e com o art. 359-F, que pune o fato de se deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de Restos a Pagar inscrito em valor superior ao permitido em Lei. (g.n.)

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

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

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

4.11.3.1 Crescimento dos Restos a Pagar e Desequilíbrio das Contas Públicas

Extrai-se, do exame inicial, que o **estoque de Restos a Pagar** alcançou o montante de **R\$47.098.209.711,64**, dos quais R\$38.825.547.703,62 foram inscritos em Restos a Pagar Processados e R\$8.272.662.008,02 em Restos a Pagar Não Processados.

O estoque de Restos a Pagar do exercício de 2020 apresentou um acréscimo de 19,98% em relação ao exercício anterior (R\$39,931 bilhões), em grande medida devido às obrigações da dívida contratual não pagas, em virtude de decisões liminares obtidas junto ao STF.

A análise da composição do estoque de restos a pagar revela que 96,13% (R\$45,275 bilhões) é oriundo de obrigações contraídas pelo Poder Executivo, dos quais 56,44% (R\$26,582 bilhões) referem-se a registros do período de 1997 a 2019, e 43,56% (R\$20,516 bilhões) foram inscritos no exercício de 2020. Assim, permanece a situação

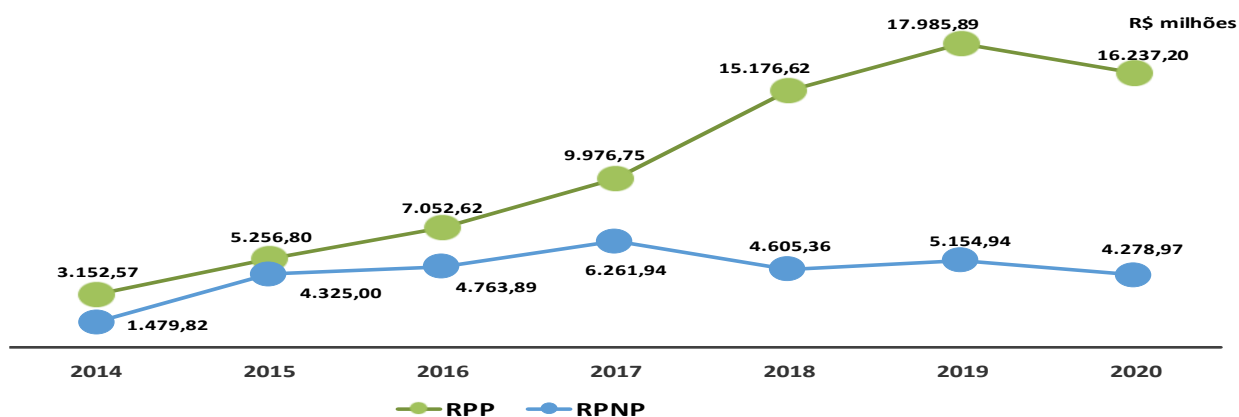


MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

verificada nos exercícios anteriores, qual seja, compõem o estoque, RPP, desde 1997 e RPNP, desde 2012.

Foi observado um crescimento nominal das inscrições em Restos a Pagar no período de 2014 a 2020, em maior grau os RPP (515,04%) e, em menor, os RPNP (298,12%).

Evolução das Inscrições em Restos a Pagar



Desde o exercício de 2014 o Estado vem apresentando sucessivos déficits na execução orçamentária, tendo alcançado nos exercícios de 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020 déficits nos valores de R\$2.165.488.580,45; R\$8.964.182.100,07; R\$4.163.389.512,10; R\$9.767.760.068,67; R\$11.232.678.031,26; R\$8.632.244.261,92, e R\$2.853.556.146,40, respectivamente. Tal situação resultou em aumento exponencial do estoque dos restos a pagar.

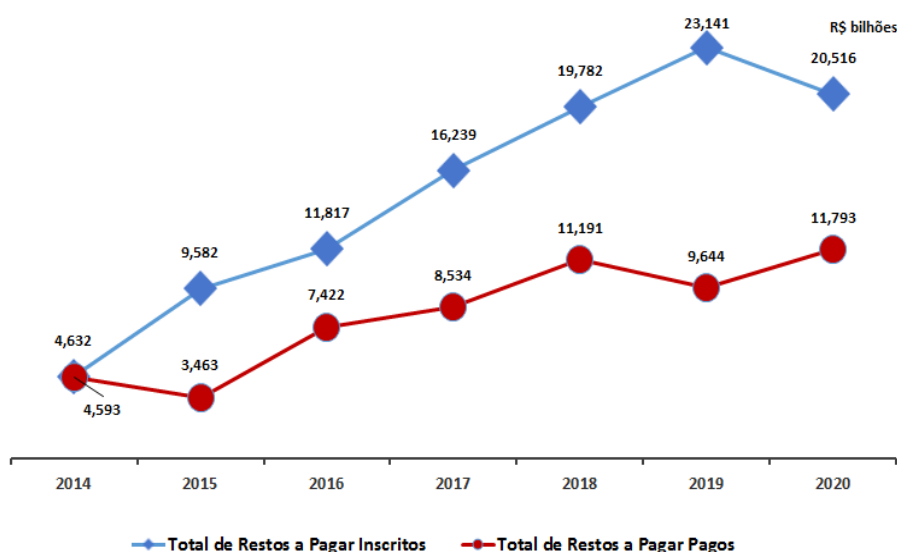
Entretanto, em virtude dos repasses extraordinários da União e de receitas temporárias que ingressaram no caixa do Estado, houve uma redução do déficit da ordem de 74,60% em relação ao exercício anterior.

Não obstante referida redução, quando se observa apenas o exercício de 2020, verifica-se crescimento de 21,89% em RPP e 2,39% em RPNP, se comparado ao exercício anterior.



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

No exercício de 2020 foram pagos, a título de restos a pagar, o valor de R\$11.793 bilhões, sendo R\$10,149 bilhões de RPP e R\$1,644 bilhão de RPNP.



Do total de inscrições em restos a pagar no exercício de 2020, R\$18.922.003.639,46 pertencem ao Executivo; R\$14.342.289,16 à Defensoria Pública; R\$191.528.128,19 ao Poder Legislativo; R\$11.513.479,30 ao Tribunal de Contas; R\$1.207.714.245,14 ao Poder Judiciário; e R\$169.072.152,92 ao Ministério Público.

Os restos a pagar relativos à Folha de Pagamento, registrados na Função 99 - reserva de contingência - foram objeto de questionamento, tendo em vista que, a única função da reserva de contingência é servir de fonte para abertura de créditos adicionais, sendo juridicamente impossível a existência de restos a pagar nesta função.

Instado a manifestar-se, o Estado aduziu que “... as despesas de pessoal executadas em 1997-1998 (SEPLAG-SEGOV – elementos de despesas 35-39 não possuíam identificação da funcional programática quando da inscrição dos restos a pagar naquela época. Assim, foi utilizado o código 99.999.999.9999.9999 para reconhecimento da funcional programática dessas despesas. ”



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

Em sede de reexame a CFAMGE argumentou que: (i) o intuito do questionamento foi apontar a inclusão e uso indevidos do código e descrição 99 – Reserva de Contingência, cuja utilização para esta finalidade, além de comprometer a transparência e integridade da informação contábil, diverge do consignado na portaria 42 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; (ii) o sistema utilizado pelo Estado não disponibiliza o relatório por função para a folha de pagamentos, em prejuízo ao controle e identificação do estoque de restos a pagar; e (iii) o tema em questão será objeto de ação de fiscalização específica a ser realizada ainda no exercício de 2021.

Em face do exposto, sugeriu converter o apontamento em recomendação para que o Estado promova a correção da numeração indevida nos sistemas contábeis existentes e naqueles a serem implantados, o que resultará na melhor qualidade da informação contábil.

Em razão disso, ratifica este *Parquet* o posicionamento técnico, opinando por recomendação ao Estado de Minas Gerais para que se abstenha de utilizar o código e descrição 99 – Reserva de Contingência para registro dos restos a pagar relativos à Folha de Pagamento, exercícios 1997/1998, e promova a correção em seus sistemas contábeis, de modo a garantir a integridade da informação contábil e transparência.

A conta de restos a pagar vem sendo sistematicamente utilizada para financiar déficits orçamentários, tendo como consequência o aumento do endividamento público de curto e médio prazo. Esse procedimento vai de encontro ao prescrito no art. 1º da LRF, que 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, entre outros, à inscrição em Restos a Pagar.

Tal comportamento contraria, sobretudo, o princípio do equilíbrio orçamentário segundo o qual as despesas não devem ultrapassar as receitas previstas para o exercício financeiro.



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

4.11.3.2. Demonstrativos de Restos a Pagar do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO

Os Demonstrativos de Restos a Pagar do RREO relativos a todos os bimestres do exercício de 2020 foram publicados no prazo legal, conforme disposto no art. 52, *caput*, e art. 53, V, da LRF.

Inferese do exame técnico que do montante de R\$8,079 bilhões inscritos em restos a pagar não processados – RPNP, no exercício anterior, foram cancelados R\$676 milhões, pagos R\$1,644 bilhão e, R\$1,766 bilhão, liquidado no decorrer do exercício, encontra-se pendente de pagamento.

Destarte, no final do exercício restaram R\$3,994 bilhões de saldo de RPNP de exercícios anteriores que, somados às inscrições do exercício de 2020 (R\$4,279 bilhões), alcançaram o montante de R\$ 8,273 bilhões.

Por sua vez, verificou-se que, do montante de R\$31,852 bilhões inscritos em restos a pagar processados – RPP, de exercícios anteriores, R\$880 milhões foram cancelados e R\$10,149 bilhões foram pagos. Encontra-se pendente de pagamento o valor de R\$ 20,823 bilhões relativos às liquidações anteriores, que somadas aos RPNP liquidados no exercício (R\$ 1,766 bilhão) e às inscrições de despesas orçamentárias em dezembro de 2020 (R\$ 16,237 bilhões) alcançaram o montante de R\$ 38,826 bilhões.

Ponderou a CFAMGE que os restos a pagar processados constituem obrigações financeiras cuja contrapartida do particular já foi atestada pelo Estado, não sendo razoável que eles sejam cancelados, informando, na oportunidade, que o tema será objeto de ação fiscalizatória específica por essa e outras unidades técnicas do Tribunal.

Primeiramente há que se destacar que a questão atinente ao cancelamento de restos a pagar já era tratada no âmbito da União desde a edição do Decreto n. 93.872 de 23/12/1986, e alterações posteriores, o qual dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente, bem como disciplina algumas dessas etapas.

O art. 67 desse Decreto reproduz o teor do art. 36 da Lei n. 4.320/64.



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

Já o *caput* do art. 68, com a redação conferida pelo Decreto n. 7.654/2011, estabelece a inscrição automática das despesas em restos a pagar no encerramento do exercício financeiro, desde que satisfaçam às condições estabelecidas no precitado Decreto para empenho e liquidação da despesa.

Logo, inscritas as despesas em restos a pagar, prevê o Decreto que elas sejam pagas como qualquer outra ou canceladas.

À luz do art. 69⁹² do Decreto, foi resguardado o reconhecimento da obrigação de pagamento aos credores que tenham seus direitos atingidos em razão do cancelamento das despesas inscritas em restos a pagar, à conta de despesas de exercícios anteriores, em decorrência da prescrição quinquenal da dívida passiva relativa aos Restos a Pagar (art.70), artigo este revogado pelo Decreto 9.428/2018.

Em similitude com o caso aqui focado, TAMBELLINE⁹³ posicionou-se em parecer acerca da possibilidade de cancelamento de restos a pagar inscritos até o ano de 2001, alertando, contudo, que os cancelamentos de empenhos, mesmo que em decorrência de previsão legal, não afastam a obrigação de a Administração Pública pagar tais débitos, sob pena de configurar seu enriquecimento sem causa, cumprindo transcrever:

Os “restos a pagar processados”, assim como os “restos a pagar não processados” que venham a ser objeto de pagamento, obviamente, terão cancelada sua inscrição, com a respectiva exclusão.

O cancelamento também deverá ser realizado nos casos de concretização da **prescrição quinquenal**[12] (caso não tenham incidido as hipóteses de causas impeditivas, suspensivas ou interruptivas de prescrição - no caso, em tese, arts. 199 e 202, da Lei federal 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil), e nas hipóteses de erro quando da inscrição ou de fato superveniente, devidamente demonstrado e justificado, que impossibilite o pagamento.

As despesas inscritas como “restos a pagar não processados”, cuja validade anteriormente estendia-se até 31 de dezembro do exercício subsequente[13], por força de alteração trazida pelo recentíssimo Decreto nº 7.654, de 23 de

⁹² Art. 69. Após o cancelamento da inscrição da despesa como Restos a Pagar, o pagamento que vier a ser reclamado poderá ser atendido à conta de dotação destinada a despesas de exercícios anteriores.

⁹³ TAMBELLINI, Guilherme Luis da Silva. [Cancelamento de restos a pagar](#). *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, [ano 17, n. 3171, 7 mar. 2012](#). Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/21202>. Acesso em: 5 ago. 2021.



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

dezembro de 2011, passaram a ter validade até o dia 30 de junho do segundo exercício subsequente; conforme expressamente prevê a norma atual, **não sendo liquidados neste novo prazo, devem ser cancelados** (como já o deviam, naquele prazo anteriormente vigente).

Após o referido cancelamento (agora em 30 de junho do segundo exercício subsequente, ou nos casos anteriores, em 31 de dezembro do exercício subsequente), eventual pagamento que venha a ser reclamado, sempre observada a prescrição quinquenal^[17], deverá ser atendido à conta de dotação destinada a despesas de exercícios anteriores^[18].

No âmbito do Estado de Minas Gerais não há registro de normativo similar ao da União e o Poder Executivo vem editando decretos para o encerramento dos exercícios financeiros, ano a ano, deles constando regras para inscrição de despesas em restos a pagar e cancelamentos de despesas inscritas em restos a pagar não processados, que até a data limite fixada em cada decreto não tenham sido liquidadas.

O risco que se vislumbra com o cancelamento de restos a pagar processados sem a devida justificativa é a eliminação artificial de uma parte da Dívida Pública, por meio de um simples lançamento contábil que, de *per si*, não tem o condão de fazer desaparecer as dívidas do Estado para com terceiros, pois que a mudança na forma não altera a essência, podendo ocorrer perda de credibilidade nas avenças com o poder público.

Embora os valores cancelados não sejam desprezíveis (R\$676 milhões - RPNP e R\$880 milhões - RPP), pois eles equivalem a 15,42% dos pagamentos a este título realizados no exercício (R\$10,149 bilhões), restando um estoque de restos a pagar expressivo de R\$47.099 bilhões, há que se perquirir as razões que justificaram tais cancelamentos.

A respeito do tema, leciona FEIJÓ⁹⁴, o que segue:

Por sua vez, o art. 359-F do Código Penal, introduzido pela Lei de Crimes Fiscais, prevê o cancelamento dos restos a pagar ilegalmente inscritos, ou seja, quando o montante inscrito ultrapassar o valor das disponibilidades financeiras existentes.

⁹⁴ Feijó, Paulo Henrique. Entendendo a Contabilidade Orçamentária Aplicada ao Setor Público/Paulo Henrique Feijó, Jorge Pinto de Carvalho Júnior, Carlos Eduardo Ribeiro. 1ª ed. Brasília: Gestão Pública, 2015, p. 568/569.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

Esse dispositivo, assim como o art. 42 da LRF, decorre da compreensão de que, apesar de todo o instrumental instituído para ajuste entre receitas e despesas ao longo do exercício de execução do orçamento, eventualmente surpresas de última hora, ou mesmo o simples descumprimento das determinações da LRF, podem exigir que ajustes adicionais sejam adotados.

Assim, se a nova administração herdar restos a pagar que eventualmente não guardem conformidade com os dispositivos do artigo 42 da LRF, deverá, com base no disposto no artigo 359-F do Código Penal, cancelar restos a pagar inscritos, desde que não processados, no montante que tiver ultrapassado o valor das disponibilidades financeiras. Evidentemente, o cancelamento de despesas inscritas em restos a pagar não processadas encontra maior ou menor viabilidade conforme a natureza das despesas, bem como o estágio de realização dos compromissos assumidos.

Nunca se deve esquecer que o artigo 42 da LRF não veda a inscrição em restos a pagar, mas contrair obrigação de despesa sem que haja disponibilidade de caixa ou saldos de exercícios anteriores que deem suporte à obrigação assumida. (g.n.)

Quanto ao prazo prescricional dos restos a pagar, entende o autor que,

O antigo Código Civil Brasileiro (CCB) de 1916 (Lei nº 3.071) não tratava diretamente de restos a pagar, mas das dívidas passivas dos entes da Federação. De fato, estabelecia que prescreviam em cinco anos as dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, e bem assim toda e qualquer ação contra a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, devendo o prazo da prescrição correr a partir da data do ato ou fato do qual se originasse a ação. No âmbito federal, o art. 70 do Decreto nº 93.872/1986 remete ao CCB de 1916 e também define que prescreve em cinco anos a dívida passiva relativa aos restos a pagar.

No entanto, em 2002 foi aprovado o novo CCB (Lei n. 10.406), que revogou o anterior, mas foi omissivo no que se refere à prescrição de dívidas passivas dos entes federados e trouxe vários prazos prescricionais, como alguns citados a seguir:

(...)

Diante desta situação, como ficou o tratamento para prescrição das dívidas dos entes? É fato que continua em vigor o prazo prescricional das dívidas passivas, disposto no Decreto nº 20.910/1932:

Art. 1º. As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim toda e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem **em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.** (g.n.)

Segundo jurisprudência, esse decreto foi recepcionado pelas constituições seguintes com o status de lei e, por contemplar assunto específico, não tratado



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

diretamente no CCB, mantém sua validade. Para corroborar com o entendimento, transcrevemos o teor de decisão judicial sobre o tema:⁹⁵

AgRg no REsp 1015571/RJ

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL –
2007/0297724-3 DJ de 17/12/2008

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL. DANO A IMÓVEL PÚBLICO. ACIDENTE OCACIONADO POR VEÍCULO PARTICULAR. PRESCRIÇÃO. APLICAÇÃO DO DECRETO Nº 20.910/32

1.O art.1º do Decreto nº 20.910/32 dispõe acerca da prescrição quinquenal de qualquer direito ou ação contra a Fazenda Pública, seja qual for a sua natureza, a partir do ato ou fato do qual se originou.

2.....
.....

3.In casu, a pretensão deduzida na inicial resultou atingida pelo decurso do prazo prescricional, uma vez que, inobstante o dano tenha ocorrido em 21.09.1987, a ação somente foi ajuizada em 09.02.1994, consoante se infere do excerto do voto condutor do acórdão recorrido.

4.Deveras, a lei especial convive com a lei geral, por isso que os prazos do Decreto 20.910/32 coexistem com aqueles fixados na lei civil.

5. Agravo regimental desprovido. (g.n.)

Portanto, no âmbito federal e de forma hegemônica para toda a Federação, o prazo prescricional dos restos a pagar é de cinco anos, contados a partir do ato ou fato do qual se originou a dívida passiva. Observe que a dívida passiva pode nascer antes da inscrição em restos a pagar, caso dos processados e dos que estão em liquidação, ou após a inscrição em restos a pagar, caso dos não processados.

Sem embargo de tudo que já foi dito, é mister que se ressalte a importância de ação fiscalizatória específica, não somente para verificar as justificativas para os cancelamentos supra, haja vista a existência de restos a pagar em aberto relativos ao exercício de 1997, como também os procedimentos que estão sendo adotados pelo Estado para pôr fim a estas pendências, sem descuidar das razões pelas quais não estão sendo apuradas eventuais prescrições destes créditos.

Nesse sentido, conforme parecer exarado por Luciana Fonseca Azevedo, temos que:

⁹⁵ Ibidem p. 577/ 578.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

(...) primeiro, a manutenção de restos a pagar liquidados por longo período é anomalia que deve ser avaliada e estudada pela Administração. A manutenção de dívidas prontas para pagamento (liquidadas) em seu estoque, por longos anos – às vezes, superior a 05 (cinco) anos – causa extrema estranheza.

Acrescenta, ainda,

(...) o art. 1º, Decreto Lei 20.910/32 disciplina que “todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda” deve estar limitada ao prazo prescricional de 05 (cinco) anos. Tal previsão legal densifica o princípio da segurança jurídica, limitando a pretensão dos administrados no tempo. Torna concreto o brocardo latino – *Dormientibus non securiti jus*.

E arremata:

(...) não reza sentido manter escriturado passivo que está fulminado pelo decurso da prescrição. Aliás, a manutenção dessa espécie de passivo, acredito que caminha quanto a violação da própria transparência da gestão, prevista no art. 1º, § 1º, da lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – Lei Complementar nº 101/00.

Conclusão no mesmo sentido, foi manifestada por Munique Barros Carvalho⁹⁶ em estudo acadêmico sobre o tema, para quem:

De acordo com o Decreto nº 93.872 de 1986, o prazo de prescrição dos Restos a Pagar processados é de cinco anos. Mas caso haja cancelamento o credor tem o prazo prescricional de dois anos e meio para cobrar seu direito de receber (para despesas liquidadas), não podendo o prazo total ser inferior a sete anos e meio. Embora possa parecer estranho o cancelamento dos processados, uma vez que nesse caso houve confirmação do setor público de que a obrigação foi cumprida, esse procedimento não é ilegal (GONTIJO; PEREIRA FILHO, 2010)

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

Os Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa e de Restos a Pagar – Anexo 5, relativos ao 3º quadrimestre, foram publicados no prazo legal, como previsto no art. 50, I, da LRF, à exceção da Defensoria Pública, que não o fez mas teve os seus valores consolidados pela SCCG/SEF.

⁹⁶ Carvalho, Munique Barros. Restos a pagar e a anualidade orçamentária [manuscrito] / Munique Barros Carvalho. - 2012. fl 31.



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

De acordo com o Anexo 5 - Relatório de Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar, do 3º quadrimestre de 2020, o **Poder Executivo** já apresentava, antes das inscrições de restos a pagar não processados do exercício, insuficiência financeira no valor de R\$36.557.821.304,21, o que resultou, após as inscrições dos restos a pagar não processados, numa insuficiência de **R\$40.427.916.228,49**.

Por sua vez, considerando os saldos dos outros Poderes, o Estado já apresentava antes da inscrição dos restos a pagar insuficiência financeira de R\$33.740.002.708,47 que, somada à inscrição de RPNP no valor de R\$4.278.974.758,58, alcançou o montante de **R\$38.018.976.887,05**, o que indica descumprimento dos arts. 1º, § 1º, e 55, III, alínea b, item 3, da LRF.

Destaca-se que, dentre os RPNP inscritos no montante de R\$4.278.974.758,58, o valor de R\$ 208,275 milhões, 4,86%, refere-se às ações de enfrentamento aos efeitos econômico-sociais e sanitários da pandemia de Covid-19.

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

Em que pese ter havido uma redução do déficit no exercício de 2020 da ordem de 74,60%, esse resultado está longe de reverter a situação, já que, como apontado alhures, o estoque dos Restos a Pagar no dia 31/12/2020 alcançou a cifra de R\$47.098.209.711,64.

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



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

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

Para CALDAS FURTADO⁹⁷, a inscrição de restos a pagar sem disponibilidade financeira acaba por produzir verdadeiro orçamento paralelo, que a LRF buscou combater, cumprindo transcrever:

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

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

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

Nesse sentido, sob qualquer ângulo que se analise, o problema fiscal estadual é de difícil resolução, não podendo o Estado abrir mão das prerrogativas que lhe são inerentes, a saber: (i) utilizar os mecanismos existentes para exercitar o contingenciamento de despesas com o objetivo de cumprir as metas fiscais; (ii) adotar medidas para limitar a pretensão dos administrados no tempo, apurando eventuais prescrições de créditos de terceiros junto ao Estado; (iii) providenciar alteração legislativa da previdência dos

⁹⁷ Ibidem. p. 230/231.



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

militares, em que pese as dificuldades decorrentes das medidas de enfrentamento ao coronavírus e ao estado de calamidade pública que se instalou a partir do mês de março de 2020.

Dessa forma, entende-se que o Estado descumpriu comandos da LRF, notadamente art.1º, §1º, e art. 55, III, *b*, item 3, devendo, assim, ser expedida determinação ao Governo no sentido de que apure responsabilidades e adote medidas de regularização.

4.12. Precatórios

Inicialmente cabe registrar que em 14.12.2017 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 99, que alterou o art. 101 do ADCT da CR/88, que instituiu novo regime especial de pagamento de precatórios e estendeu o prazo para quitação de precatórios até 31/12/2024, além de fixar para o Estado a obrigação de depositar 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça.

Em 15/3/2021, foi aprovada a Emenda Constitucional n. 109, estendendo o prazo para quitação de precatórios até 31/12/2029.

Infere-se do exame inicial que o saldo de precatórios judiciais integrou a dívida consolidada estadual para efeito de apuração dos limites de endividamento, em consonância com o §7º do art. 30 da LRF⁹⁸, no montante de R\$4.654.848.333,21, um acréscimo de 2,25% em relação ao exercício anterior (R\$4.552.553.229,66).

A parcela mais significativa está consignada na conta Sentença Judicial - Precatórios Posteriores à LRF da Administração Direta que registrou, no encerramento do exercício, o valor de R\$2.306.759.153,44.

⁹⁸ § 7º Os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.



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

Quando verificadas as dívidas de precatórios por unidade orçamentária, tem-se que os saldos de precatórios/sentenças judiciais da AGE, DEER e Ipsemg respondem por 90,35% da dívida.

In casu, a conta contábil destinada a receber os aportes para pagamento das despesas com precatórios e RPVs dispunha no final do exercício de 2020 de saldo de R\$1,658 bilhão, percentual 47% maior que o registrado no exercício anterior (R\$1,130 bilhão).

Como demonstrado pela CFAMGE, a disponibilidade de recursos verificada (R\$1,658 bilhão) corresponde a 35,62% do total devido pelo Estado, ou seja, percentual superior aos 25% da dívida a ser quitada ano a ano (4), demonstrando capacidade de cumprir o orçamento de 2020 no valor autorizado de R\$1,164 bilhão e o estabelecido na EC 99/17, que determinava a regularização dos precatórios até 31/12/2024 (que, registre-se, teve seu prazo final dilatado até 31/12/2029 - EC 109/2021).

O Estado de Minas Gerais não conseguiu cumprir, no exercício de 2020, o cronograma de pagamento apresentado ao Tribunal de Justiça, cuja previsão era disponibilizar o valor de R\$1,085 bilhão⁹⁹.

Assim, analisadas as transferências efetuadas para pagamento de precatórios e RPVs na conta de Depósitos Especiais – Sentenças Judiciais – Precatórios, verificou-se aportes no montante de R\$809,838 milhões que, somados aos débitos advindos de compensações com créditos tributários no valor de R\$68,546 milhões, totalizaram R\$878,384 milhões, inferior ao previsto no cronograma de pagamento em R\$275,162 milhões.

Contudo, foram repassados, nos meses de janeiro a março de 2021, o montante de R\$285,250 milhões, relativos ao saldo remanescente de 2020.

Ainda segundo a CFAMGE, foram constatadas inconsistências nos registros dos valores das compensações informadas na relação de Processos Extintos - Precatórios

⁹⁹ Peça 7, fl. 242.



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

e na conta Depósitos Especiais – Sentenças Judiciais – Precatórios para os quais foram solicitados esclarecimentos.

As justificativas apresentadas pela AGE foram parcialmente acatadas, embora tenha restado evidente a vulnerabilidade dos mecanismos de controle dos precatórios, vez que as inconsistências decorrem da ausência de conciliação entre os registros contábeis e os gerenciais na fase de elaboração do documento a ser encaminhado ao Tribunal.

Outrossim, tendo em vista a dificuldade apontada pela CFAMGE para apurar as contrapartidas das extinções da dívida de precatórios com os respectivos créditos a inscrever em dívida ativa ou já inscritos ante à ausência de informações no Siafi, ressalta-se a necessidade de que, como proposto pela Unidade Técnica, “seja criado nível auxiliar comum para as contas patrimoniais de Precatórios, de Créditos a Inscrever em Dívida Ativa e de Dívida Ativa, visando dar a transparência necessária a esse tipo de transação, cada vez mais em uso na gestão pública¹⁰⁰”.

Além disso, constatou-se que, do montante de R\$1.164 bilhão em créditos orçamentários autorizados para pagamento dos precatórios, sentenças judiciais e RPVs, foram empenhados somente R\$381,774 milhões e quitados R\$319,475 milhões.

Em decorrência da discrepância entre o valor de R\$319,475 milhões registrados orçamentariamente e os valores discriminados no Relatório de Pagamentos de Precatórios - 2020, elaborado pelo TJMG, que apontam para um valor bruto de R\$671,372 milhões, foi suscitada a abertura de vista para que o Estado apresentasse esclarecimentos, os quais restaram examinados pela Unidade Técnica que, em sede de reexame, aduziu o seguinte:

Inicialmente, importa observar que esse tipo de divergência também foi objeto de abertura de vista em 2019, tendo sido oferecidas as mesmas alegações. Portanto, os esclarecimentos prestados em relação ao exercício de 2020, ratificam o apontamento, **evidenciando, mais uma vez, a ausência de tempestividade, de transparência e de controle operacional da execução orçamentária de precatórios, visto não existir compatibilidade entre os sistemas utilizados pelos órgãos responsáveis pela sua gestão,**

¹⁰⁰ Peça 7, fl. 243.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

principalmente o TJMG, a SEF e a AGE, prejudicando, sobremaneira, a análise técnica dessa matéria. (g.n.)

(...)

Por tudo isso, ratifica-se a sugestão de realização de Auditoria, com a finalidade de desenvolver ações conjuntas com a SEF e a AGE, no sentido de estabelecer metodologias de controle e evidenciação contábil capazes de garantir confiabilidade e transparência aos dados disponibilizados no Siafi e, conseqüentemente, aos resultados levados ao Balanço Geral do Estado. De imediato, propõe-se recomendação aos Poderes Executivo e Judiciário para que promovam a integração e a compatibilidade entre os sistemas e as informações utilizadas pelos seus órgãos, no que diz respeito aos precatórios.

As justificativas apresentadas pela AGE e pela SEF foram rechaçadas pela Unidade Técnica, que ressaltou a importância de se estabelecer metodologias de controle e evidenciação contábil capazes de garantir confiabilidade e transparência aos dados disponibilizados no Siafi e, via de consequência, aos resultados levados ao Balanço Geral do Estado; de se atentar à obrigatoriedade de todos os Poderes utilizarem sistemas únicos e integrados de execução orçamentária, administração financeira e controle – Siafics (art. 48, § 6º, da LRF); assim como de se definir requisitos mínimos para o referido sistema (Decreto n. 10.540/2021), para fins de melhorar o controle dos precatórios.

Ratifica este *Parquet* a análise elaborada pela CFAMGE e opina:

1) para que seja determinada realização de auditoria na SEF e AGE, com a finalidade de desenvolver ações conjuntas e estabelecer metodologias de controle e evidenciação contábil capazes de garantir confiabilidade e transparência aos dados disponibilizados no Siafi, tendo em vista que a ausência de tempestividade, transparência, de controle operacional da execução orçamentária de precatórios e de informações no Siafi prejudicou não só a análise patrimonial e orçamentária das compensações e precatórios envolvidos, como o próprio resultado orçamentário, evidenciado pela discrepância de R\$ 351,475 milhões em relação ao registrado orçamentariamente (R\$ 319,475 milhões) e o informado pelo TJMG (R\$671,372 milhões); e

2) por recomendar aos Poderes Executivo e Judiciário para que promovam a integração e a compatibilidade entre os sistemas e as informações utilizadas pelos seus



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

órgãos, no que diz respeito aos precatórios, haja vista a incompatibilidade entre os sistemas utilizados pelos órgãos responsáveis pela sua gestão (TJMG, SEF e AGE).

4.13. Despesas com Pessoal

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

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

A definição dada pelo *caput* do art. 18 é a mais ampla possível, englobando as despesas com servidores ativos, independentemente da espécie remuneratória, com inativos e pensionistas, com dispêndios adicionais e encargos recolhidos à Seguridade Social, deduzidos alguns itens de despesa explicitados pela própria LRF.

Oportuno apresentar, inicialmente, o dispêndio do Estado de Minas Gerais com Pessoal e Encargos Sociais em relação à sua despesa total, sem levar em conta as exclusões determinadas pela LRF (art. 19, §1º), que alcançou no exercício de 2020 o montante de R\$49,624 bilhões e que, somadas às obrigações patronais (R\$3,243 bilhões), totalizaram R\$52,867 bilhões.

A despesa com Pessoal e Encargos Sociais representou 49,36% da despesa total do Estado e apresentou incremento de 1,13% em relação ao exercício anterior. Por sua vez, quando observado o comportamento dessa despesa nos exercícios anteriores (2016, 2017, 2018, 2019, 2020), verifica-se que houve um crescimento de 12,60% no período, inferior, em termos percentuais ao crescimento da despesa total do Estado que foi de 21,53%.



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

A esse respeito, confira-se o comparativo com anos anteriores elaborado pela CFAMGE:

Despesa com Pessoal e Encargos Sociais X Despesa Total do Estado

Exercícios de 2016 a 2020							R\$
Ano	Pessoal e Encargos Sociais			Despesa Total do Estado			AH A / B %
	Despesa Realizada	Varição Anual	Evolução Base 2016	Despesa Realizada	Varição Anual	Evolução Base 2016	
	(A)	%	%	(B)	%	%	
2016	46.950.950.479	-	100,00	88.129.098.218	-	100,00	53,28
2017	50.078.341.429	6,66	106,66	98.391.669.163	11,64	111,64	50,90
2018	51.777.136.333	3,39	110,28	102.986.641.548	4,67	116,86	50,28
2019	52.276.324.545	0,96	111,34	108.180.584.581	5,04	122,75	48,32
2020	52.867.364.064	1,13	112,60	107.107.557.289	(0,99)	121,53	49,36

Fonte: Armazém de Informações - Siafi.

Como é possível notar, entre 2016 e 2017 as despesas totais do Estado cresceram 11,64%, frente a um avanço de 6,66% nas despesas com pessoal e encargos sociais. Da mesma forma, entre 2018 e 2019, as despesas totais avançaram 5,04%, enquanto os dispêndios com pessoal e encargos sociais evoluíram 0,96%.

Antes de adentrar no exame dos gastos de pessoal para fins de cumprimento dos limites estabelecidos na LRF, cumpre salientar que, como abordado pela CFAMGE, o Tribunal de Contas rompeu a lógica de dedução de todas as despesas com inativos, ao decidir, no âmbito do Assunto Administrativo n. 1072447 - Pleno¹⁰¹, de 11/9/19, o que se segue:

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

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



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

Desta feita, o TJMG, TJMMG e o TCE publicaram os Relatórios de Gestão Fiscal apenas com base no Assunto Administrativo n. 1072447.

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

Despesa Total com Pessoal (Portarias da STN)

Exercícios de 2016 a 2020										R\$
Exercício	Poder e Órgão									
	Executivo		Legislativo		Judiciário		Ministério Público		Consolidado	
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
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
2020	38.063.087.518	53,96	1.665.762.691	2,36	3.947.618.441	5,60	1.220.433.072	1,73	44.896.901.721	63,65

Fonte: Armazém de Informações - Siafi. Relatórios de Gestão Fiscal.

Nota: 1 - Os valores relativos à RCL/SCCG/SEF são: 2016 = R\$ 53.731.469.131; 2017 = R\$ 55.173.574.559; 2018 = R\$ 56.345.444.787; 2019 = R\$ 64.068.169.194; 2020 = R\$ 70.533.490.942;

2 - A RCL relativa ao exercício de 2020 foi calculada segundo a metodologia da Secretaria do Tesouro Nacional - STN.

De sorte que, quando verificados os valores da despesa total com pessoal, por Poder ou Órgão, para fins de verificação do cumprimento dos limites estabelecidos na LRF, adotando-se as orientações da Secretaria do Tesouro Nacional constantes do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), e dos percentuais em relação à RCL, publicados nos Relatórios de Gestão Fiscal, no período de 2016 a 2020, com os ajustes promovidos pela CFAMGE, constata-se que não foi obedecido o limite de gasto com pessoal pelo Estado nos exercícios de 2018 a 2020, eis que aplicou os percentuais de 76,48%, 68,21% e 63,65%, respectivamente (o limite seria de 60%, conforme art. 19, II, da LRF).

Quanto aos limites individuais do Poder Legislativo, Judiciário e do Ministério Público (Legislativo: 3%; Judiciário: 6%; Ministério Público: 2%), estes encontram-se conformes com o disposto no art. 20, II, da LRF, durante todo o período.



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

No exercício *sub examine*, tendo por base os dados constantes do Demonstrativo Consolidado da Despesa com Pessoal, à luz da LRF, da Portaria STN n. 286/19 c/c a INTCEMG n. 01/2018, os gastos com pessoal da Administração Pública Estadual totalizaram R\$44.896.901.721, que representam 63,65% da RCL (R\$70.533.490.943), excedendo em 3,65% o limite de 60% estabelecido no inciso II do art. 19 da LRF.

A título de informação, e tão somente isto, efetuados cálculos com base no Assunto Administrativo 1072447, o percentual de gastos do Estado passa para 54,37% e o do Executivo, 47,70% sobre a RCL.

Cumprir enfatizar que os gastos com pessoal no âmbito do Poder Executivo, consoante Portaria STN n. 286/19, atingiram 58%, 55,33% e 53,96% da RCL, nos primeiro, segundo e terceiro quadrimestres de 2020, com excesso de 9%, 6,33% e 4,96%, respectivamente, ultrapassando, portanto, o limite máximo de gasto com pessoal (49%).

À vista do resultado apresentado, impõe que sejam adotadas as medidas previstas nos artigos 22 e 23 da LRF visando adequar o excesso de despesas com pessoal ao limite legal, muito embora, consoante art. 65 da LRF, o prazo para que tal redução ocorra tenha sido suspenso pela decretação do estado de calamidade pública no Estado de Minas Gerais pelos Decretos n.s. 47.891 de 20/3/2020 e 48.040 de 17/9/2020, que reconheceram até 31 de dezembro de 2020 o estado de calamidade pública e pelo Decreto n. 48.102/20 que prorrogou, até 30 de junho de 2021, o estado de calamidade em decorrência da pandemia da Covid-19.

Ressalta-se que o Poder Executivo já havia ultrapassado o limite de gasto com pessoal no exercício de 2019, em 9,42% e deveria ter reduzido um terço do excedente (3,14%) no primeiro quadrimestre do exercício de 2020.

Essa situação demanda providências por parte do Poder Executivo acompanhadas de eficaz monitoramento por esse Tribunal.

Já o TJMG atingiu o percentual de 5,57%, 5,50% e 5,54%, consoante Portaria STN n. 286/19, excedendo o limite de alerta de 5,32% (nos termos do art. 59, §1º, II, da



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

LRF)¹⁰², nos primeiro, segundo e terceiro quadrimestres de 2020, verificando-se o excesso de 0,25%, 0,18% e 0,22%, respectivamente, em cada quadrimestre.

4.13.1. Dos aportes para cobertura de insuficiências financeiras do regime de previdência: impacto nas despesas com pessoal e necessidade de evidenciação contábil

O aporte para cobertura de déficit atuarial é um elemento de despesa instituído pelos entes federativos em conformidade com a Lei n. 9.717/98, com o objetivo de cobrir o déficit atuarial e acumular recursos para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS. Seus recursos não podem ser imediatamente utilizados para pagamento de benefícios previdenciários, devendo permanecer aplicados por no mínimo 05 anos, conforme estabelece a Portaria n. 746 de 27 de dezembro de 2011, expedida pelo Ministério da Previdência Social (MPS),

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

I - se caracterize como despesa orçamentária com aportes destinados, exclusivamente, à cobertura do déficit atuarial do RPPS conforme plano de amortização estabelecido em lei específica do respectivo ente federativo; e

II - sejam os recursos decorrentes do Aporte para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS utilizados para o pagamento de benefícios previdenciários dos segurados vinculados ao Plano Previdenciário de que trata o art. 2º, inciso XX, da Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008.

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

I - ser controlados separadamente dos demais recursos de forma a evidenciar a vinculação para qual foram instituídos; e

II - permanecer devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes, no mínimo, por 05 (cinco) anos. (g.n.)

O Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional¹⁰³ é taxativo neste ponto: “Para os RPPSs que ainda não tenham promovido o equilíbrio

¹⁰² LRF. “Art. 59. § 1º. Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem: (...) II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite”



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

financeiro e atuarial e apresentem déficits financeiros em todos os exercícios, as despesas custeadas com os recursos repassados pelo tesouro para fazer face ao déficit do exercício (déficit financeiro) ou repassados para constituição de reserva financeira não podem ser deduzidas para o cálculo da despesa com pessoal líquida. Essas despesas constituem a parcela da despesa com inativos de responsabilidade do ente federado, e, portanto, devem fazer parte do cômputo da despesa total com pessoal. (STN, Manual de Demonstrativos Fiscais, 10ª edição, p. 525).

No âmbito do Estado de Minas Gerais, a LC n. 131, de 6/12/2013, alterou a LC n. 64 de 25/3/2002 (Regime Próprio de Previdência e Assistência Social dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais) e, dentre outras providências, estabeleceu diversas fontes de receitas para garantir os pagamentos dos benefícios previdenciários, em adição aos recursos já existentes e previstos em lei, com o objetivo de promover o necessário equilíbrio financeiro e atuarial do sistema de previdência social do Estado, sendo que, para acobertar eventuais insuficiências financeiras e atuarial no âmbito do RPP, consignou a previsão de contribuições patronais suplementares necessárias à cobertura desses déficits (art. 7º, inciso III).

Com o advento da Lei Complementar n. 156, de 22/09/2020, a previdência, no Estado, sofreu algumas alterações quanto à forma de financiamento, sendo delimitado o percentual para a contribuição patronal suplementar com a finalidade de acobertar eventuais déficits previdenciários (art. 9º)¹⁰⁴.

¹⁰³ LRF, art. 50, §2. A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.

¹⁰⁴ Art. 9º – O art. 28 da Lei Complementar nº 64, de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação, e ficam acrescentados à Subseção II da Seção III do Capítulo I da mesma lei complementar os seguintes arts. 28-A e 28-B:

.....
Art. 28-A – O Poder Executivo, no âmbito de seus órgãos e entidades, aportará ao Fundo Financeiro de Previdência do Estado de Minas Gerais – FFP-MG – contribuição patronal suplementar de até 22% (vinte e dois por cento), para cobertura de eventuais déficits previdenciários.

Art. 28-B – Os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e o Tribunal de Contas poderão instituir contribuição patronal suplementar, por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO –, com alíquotas diferenciadas.”.



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

Dentro desse contexto e considerando a desnecessidade de repisar aqui os argumentos já suficientemente declinados no exame inicial juntado aos autos, cabe apenas reiterar que as despesas do RPPS custeadas com esses recursos são consideradas na Despesa Bruta com Pessoal e não podem ser descontadas para o cálculo da despesa com pessoal líquida.

Instado a manifestar-se quanto à utilização de aportes para cobertura do déficit atuarial sem que fossem respeitadas as determinações do §1º da Portaria MPS n. 746/11, a AGE e a SEF informaram, em síntese, que o RPPS opera na forma de regime financeiro de repartição simples e os aportes foram realizados para cobrir déficit de insuficiência financeira de curto prazo do Funfip e não para cobertura de déficit atuarial (longo prazo), entendendo que as determinações da mencionada Portaria somente se aplicariam se o Funfip estivesse em regime de capitalização¹⁰⁵.

As alegações apresentadas foram rechaçadas pela CFAMGE, que manteve o posicionamento externado na inicial, no sentido de que os recursos repassados a título de Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS, destinados para cobrir despesas com inativos (acobertar o déficit financeiro) não devem compor as deduções da Despesa Bruta com Pessoal.

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

Como apontado pela CFAMGE, o Elemento de Despesa 97 – Aporte para Cobertura Atuarial do RPPS, criado pela Portaria Conjunta STN/SOF 2/10, destina-se ao registro das despesas orçamentárias com aportes periódicos destinados à cobertura do déficit atuarial, conforme plano de amortização estabelecido em lei do respectivo ente

¹⁰⁵ Peça 124. fl. 59.



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

federativo e não podem ser utilizados para a cobertura de insuficiência financeira de curto prazo do Funfip, uma vez que sua finalidade é a cobertura de déficit atuarial do RPPS.

Sua utilização pelo Estado contraria as condições impostas pelo art. 1º da Portaria n. 746/2011 do Ministério da Previdência Social, que regula o aporte para cobertura do déficit atuarial do RPPS, e que, além de estabelecer o controle separado desses recursos, prevê que eles fiquem aplicados, no mínimo por 5 anos, devendo ser utilizados para o pagamento de benefícios previdenciários dos segurados vinculados ao Plano Previdenciário de que trata o art. 2º, inciso XX, da Portaria MPS 403, de 10 de dezembro de 2008.

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

4.13.2. Despesa com Pessoal do Executivo

A despesa de pessoal do Poder Executivo totalizou R\$38.063.087.518, que equivale ao percentual de 53,96% da RCL, extrapolando em 4,96% o limite de 49% fixado na alínea “c” do inciso II do art. 20 da LRF.

Além disso, o exame técnico apontou que a observância do disposto no art. 169 da CR/88 c/c o art. 23 da LRF, assim como a exigência de observância das medidas previstas no art. 22, que trata do excesso do limite prudencial ocorrido na Despesa Total com Pessoal, devem ser respeitadas mesmo durante a pandemia, visto que a legislação provisória – que trata das questões atinentes à pandemia -, apenas flexibiliza, mas não afasta a aplicabilidade dos arts. 23, 31 e 70 da LRF.

Como resultado do levantamento atinente ao quantitativo e valores pagos aos servidores que ocupam cargos de provimento em comissão de recrutamento amplo para fins do disposto no inciso I do §3º do art. 169 da CR/88, observou-se que: (i) o Executivo reduziu a ocupação dos cargos comissionados em aproximadamente 8% até o



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

final de 2020 (em 31/12/2019 havia 3.569 servidores ocupando estes cargos e em 31/12/20, 3.290); (ii) o custo com os cargos comissionados no exercício de 2019 foi de R\$14,127 milhões, enquanto no exercício de 2020 foi de R\$15,869 milhões; e (iii) considerando o valor excedente do limite máximo de gastos com pessoal, no exercício de 2020 (R\$3,479 bilhões), mesmo que o Poder Executivo exonerasse todos os ocupantes de cargos em comissão de recrutamento amplo estaria longe de cumprir o teto de gastos com pessoal previsto na LRF.

Em contraponto aduziu que, para reduzir o excedente do limite máximo de gastos com pessoal também não seria razoável a exoneração sequencial dos servidores em estágio probatório, vez que os gastos com estes servidores ficaram próximos de R\$62 milhões, apontando que a solução estritamente legal seria adentrar na esfera dos servidores efetivos e estáveis.

Mas, até mesmo esta possibilidade terminou sendo afastada, dada a dificuldade de se implementar a redução nos gastos de pessoal, uma vez que a maioria dos servidores estão lotados em áreas extremamente sensíveis às demandas da população, a saber: 74,28%, na área da educação; 11,44%, na segurança; e 7,82%, na saúde.

A CFAMGE concluiu, ao final, pela necessidade de o Estado repensar 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.

Com efeito, apesar do incremento de 1,69 % nos gastos de pessoal do Poder Executivo entre os exercícios de 2019 e 2020, verificou-se redução de mais de 5% do quantitativo de servidores ativos civis, administração direta e indireta, quando comparado ao número de cargos ocupados em 31/12/2019 (302.474) com o número de cargos ocupados em 31/12/2020 (286.459), o que demonstra esforço do Governo em conter os gastos de pessoal.

Neste caso, o incremento destes gastos deve-se ao crescimento vegetativo da folha de pagamentos ocasionado pelo pagamento de gratificações e adicionais aos



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

servidores públicos, cuja concessão ocorreu antes da decretação do estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19 e situações de reajustes e/ou complementações salariais enquadradas nas excepcionalidades previstas no art. 8º da Lei Complementar n. 173/20.

Isto sem levar em conta que, devido à pandemia, houve a necessidade de contratação de pessoal na área da saúde, com o conseqüente aumento da despesa, por meio de contratação por prazo determinado, sendo empenhado na função saúde em 2020, para estes pagamentos, o valor de R\$35,900 milhões, em contraponto às despesas empenhadas à mesma conta, no exercício de 2019, no valor de R\$343 mil¹⁰⁶.

Nesse contexto e considerando que o índice de despesas com pessoal do Poder Executivo ainda supera o limite máximo de gasto com pessoal, tendo alcançado o percentual de 53,96% da RCL, oportuno alertar à Administração Estadual que adeque as suas peças de planejamento para conter o incremento de tais despesas e avalie a inclusão nas próximas LDO, a exemplo da LDO¹⁰⁷ da União, de critérios adicionais para a apresentação de projetos de lei relacionados a aumento de gastos de pessoal, tais como: a) prévia manifestação do órgão de planejamento sobre o mérito e o impacto orçamentário e financeiro; e b) proibição de dispositivos financeiros com efeitos retroativos (art. 98¹⁰⁸, inciso III, e § 2º, inciso I, da LDO União 2020).

¹⁰⁶ Peça 7, fl. 266.

¹⁰⁷ Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020, Lei 13.898, de 11/11/2019.

¹⁰⁸ Art. 98. As proposições legislativas relacionadas com o aumento de gastos com pessoal e encargos sociais deverão ser acompanhadas de:

I - premissas e metodologia de cálculo utilizadas, conforme estabelece o art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal;

II - demonstrativo do impacto da despesa com a medida proposta, por poder ou órgão referido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, destacando ativos, inativos e pensionistas;

III - manifestação do Ministério da Economia, no caso do Poder Executivo federal, e dos órgãos próprios dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, sobre o mérito e o impacto orçamentário e financeiro;

e IV - parecer ou comprovação de solicitação sobre o atendimento aos requisitos deste artigo, do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, de que tratam os art. 103-B e art. 130-A da Constituição, quando se tratar, respectivamente, de projetos de lei de iniciativa do Poder Judiciário e do Ministério Público da União.



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

Ainda, que avalie a conveniência de, ao invés de autorizar de forma abstrata o aumento de despesas “observado o disposto na Lei Complementar Federal n° 101, de 2000” (art. 13 da Lei n. 23.364/2019 - LDO Mineira 2020), autorizar o aumento “até o montante das quantidades e dos limites orçamentários constantes de anexo específico da Lei Orçamentária”, estipulando-se regras específicas para a inclusão de despesas no referido anexo (a exemplo do disposto no inciso IV do art. 99¹⁰⁹ da LDO União 2020).

À guisa de arremate, a adoção de medidas restritivas nas leis orçamentárias, que coíbam dispositivos financeiros com efeitos retroativos e a necessidade de manifestação do órgão de planejamento sobre o mérito e o impacto orçamentário e financeiro de projetos de lei que impliquem em aumento das despesas com pessoal, em muito contribuirão para conter o incremento de despesas dessa natureza.

Oportuno registrar que, ao aderir ao Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal – PAF (Lei n. 9.496/97), a Administração comprometeu-se a implementar diversas ações voltadas à gestão das despesas com pessoal, dentre as metas anuais de ajuste fiscal a serem cumpridas. Apesar de ter dado início aos procedimentos em dezembro de 2017,

§ 1º Não se aplica o disposto no inciso IV do caput aos projetos de lei referentes exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Ministério Público Federal e ao Conselho Nacional do Ministério Público.

§ 2º As proposições legislativas previstas neste artigo e as Leis delas decorrentes:

I - não poderão conter dispositivo que crie ou aumente despesa com efeitos financeiros anteriores à sua entrada em vigor ou à plena eficácia da norma; e

II - deverão conter cláusula suspensiva de sua eficácia até constar a autorização para criação de cargos, funções e empregos, e a respectiva dotação para provimento em anexo à lei orçamentária correspondente ao exercício em que entrarem em vigor, e o provimento não será autorizado enquanto não publicada a lei orçamentária com dotação suficiente ou sua alteração.

§ 3º Não se aplica o disposto neste artigo à transformação de cargos e funções vagos que não implique aumento de despesa.

¹⁰⁹ Art. 99. Para atendimento ao disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição, observadas as disposições do inciso I do referido parágrafo e as condições estabelecidas no art. 96 desta Lei, ficam autorizados:

.....
IV - a concessão de vantagens e aumentos de remuneração de civis, dos militares e dos seus pensionistas, de membros de Poderes e das carreiras mantidas pelo fundo de que trata o art. 21, inciso XIV, da Constituição Federal, bem como a criação de cargos e funções e os provimentos de civis ou militares, até o montante das quantidades e dos limites orçamentários constantes de anexo específico da Lei Orçamentária de 2020, cujos valores deverão constar de programação orçamentária específica e ser compatíveis com os limites estabelecidos na Lei Complementar n° 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal não abrangidos nos incisos anteriores;



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

ainda permanece pendente de assinatura o Décimo Primeiro Termo Aditivo para formalização das condições previstas nos arts. 3º e 5º da LC n. 156/16, em razão de pendências quanto a informações e documentos complementares, dentre as quais a Certidão expedida pelo Tribunal de Contas atestando o cumprimento do art. 23 da LRF até o último RGF exigível (1º quadrimestre de 2020) e demonstrar os limites de despesa de pessoal para cada poder/órgão, detalhando valores monetários e percentuais.

Destarte, este Ministério Público opina por recomendação ao Poder Executivo para que insira critérios adicionais nas leis de diretrizes orçamentárias para a apresentação de projetos de lei relacionados a aumento de gastos de pessoal, tais como: prévia manifestação do órgão de planejamento sobre o mérito e o impacto orçamentário e financeiro; proibição de dispositivos financeiros com efeitos retroativos; bem como, autorizar o aumento de despesa de pessoal “até o montante das quantidades e dos limites orçamentários constantes de anexo específico da Lei Orçamentária”.

Diante do exposto, ratifica este *Parquet* a conclusão alcançada pela Unidade Técnica, quanto ao descumprimento do limite máximo de gastos com pessoal fixado pela alínea *c* do inciso II do art. 20 da LRF, vez que a despesa de pessoal do Poder Executivo alcançou o percentual de 53,96% da RCL, extrapolando em 4,96% o limite legal fixado (49%); pela necessidade de observância, mesmo durante o período de calamidade pública, do disposto no art. 169 da Constituição Federal e das medidas previstas no art. 22 da LRF, haja vista que foi excedido, também, o limite prudencial da despesa com pessoal, relativamente ao exercício de 2020; e pela inobservância do art. 1º da Portaria MPS 746/2011.

4.13.3. Despesa com Pessoal dos Demais Poderes e Órgão

Quanto aos demais Poderes, os respectivos gastos com pessoal e os percentuais apurados encontram-se dentro dos limites máximos fixados para a despesa com pessoal em relação à RCL (R\$70,533 bilhões).



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

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

Demonstrativo das Despesas com Pessoal em Relação à RCL

Poder/Órgão	Despesa Realizada/RCL (*)							R\$
	Limite Máximo (%)	Limite Prudencial (%)	Limite de Alerta (%)	Assunto		PORT. STN 286/19		
				Administrativo		STN c/c IN TCEMG		
				nº 1072447 TCEMG		01/18		
Valor	(%)	Valor	(%)					
Executivo	49,0000	46,5500	44,1000	33.644.521.255	47,70	38.063.087.518	53,96	
Legislativo	3,0000	2,8500	2,7000	1.241.293.906	1,76	1.665.762.691	2,36	
Assembleia Legislativa	2,0000	1,9000	1,8000	782.961.636	1,11	1.066.370.653	1,51	
Tribunal de Contas	1,0000	0,9500	0,9000	458.332.271	0,65	599.392.038	0,85	
Judiciário	6,0000	5,7000	5,4000	3.463.846.993	4,91	3.947.618.441	5,60	
Tribunal de Justiça	5,9100	5,6145	5,3190	3.428.150.018	4,86	3.907.304.709	5,54	
Tribunal de Justiça Militar	0,0900	0,0855	0,0810	35.696.976	0,05	40.313.733	0,06	
Ministério Público	2,0000	1,9000	1,8000	-	-	1.220.433.072	1,73	
Consolidado	60,0000	57,0000	54,0000	38.349.662.155	54,37	44.896.901.721	63,65	

Fonte: Lei de Responsabilidade Fiscal e RGF/3º Quadrimestre de 2020.

(*) R\$ 70.533.490.942,52

Obs.: (RCL de 2020 ajustada conforme a metodologia da STN).

5. Previdência Social do Servidor Público

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

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



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

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

A partir do exercício de 2014, o regime próprio de previdência dos servidores de Minas Gerais passou a ser custeado pelo Funfip, no regime de repartição simples (em que as contribuições pagas por todos os servidores e pelo Estado, em um determinado período, deverão ser suficientes para pagar os benefícios decorrentes dos eventos ocorridos nesse período), e pelo Funprev, no regime de capitalização (que possui uma estrutura técnica de forma que as contribuições pagas por todos os servidores e pelo Estado incorporem-se às reservas matemáticas e sejam suficientes para manter o compromisso total do regime próprio de previdência social para com os participantes, sem que seja necessária a utilização de outros recursos, caso as premissas estabelecidas para o plano previdenciário se verifiquem), destinado aos servidores que ingressaram no serviço público do Estado a partir da data da autorização de funcionamento da entidade fechada de previdência complementar, que ocorreu em 12/02/2015.

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

A Lei Complementar n. 156, de 22/09/20, alterou as LCs n. 64/02 e n. 132/14, e, dentre outras providências, criou o Fundo Financeiro de Previdência do Estado de Minas Gerais – FFP – MG (art. 19) e extinguiu o Fundo Financeiro de Previdência – Funfip (art. 21), e, ao fazê-lo, determinou que seus recursos fossem incorporados ao FFP; criou, também, o Fundo Estadual de Previdência do Estado de Minas Gerais – FEPREMG (fundo de previdência dos servidores públicos civis do



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

Estado), com o objetivo de buscar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema de previdência social dos servidores públicos civis do Estado.

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

5.1 Aportes para Cobertura de Déficit Financeiro do FUNFIP

A Unidade Técnica apurou, com base nos Demonstrativos da Execução Orçamentária e Balanços orçamentários, que a receita previdenciária corrente arrecadada pelo Funfip, no exercício de 2020, foi de R\$4.515.091.058, insuficiente para fazer face aos pagamentos dos benefícios previdenciários dos segurados vinculados ao Plano Previdenciário, no valor de R\$13.695.989.973, resultando em déficit de R\$9,181 bilhões.

Essa insuficiência foi acobertada, em parte, por recursos dos aportes para cobertura do déficit atuarial (R\$6.142.199.298) que somados às cotas financeiras recebidas e a receber, deduzidas das cotas financeiras concedidas e a repassar, resultou em um superávit de R\$251,671 milhões.

Contudo, segundo o exame inicial,

O total da despesa realizada com os citados aportes perfaz R\$6,101 bilhões. Entretanto, o valor destinado ao Funfip extrapolou este montante, importando em R\$ 6,142 bilhões, contabilizados em sua receita intraorçamentária, na natureza de receita 7940.00.00 – Fonte de Recursos 58 – Receitas Decorrentes de Aportes Periódicos para Amortização de Déficit Atuarial do RPPS.

A utilização dos aportes para cobertura do déficit atuarial para acobertar essa insuficiência, decorrente do pagamento de aposentadorias do RPPS, reserva remunerada e reformas dos militares, pensões do RPPS e do militar e obrigações patronais, como apontado alhures, não encontra substrato nos normativos a ela aplicáveis, descaracterizando a sua finalidade, que seria a cobertura de obrigações futuras projetadas atuarialmente.



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

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

Segundo o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores, constante do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO¹¹⁰, o resultado previdenciário no exercício de 2020 foi, novamente, de déficit acentuado.

Vale dizer que as receitas previdenciárias, compostas majoritariamente por contribuições dos segurados e patronal, totalizaram R\$6,975 bilhões, enquanto as demais receitas correntes, que representaram 0,81% do montante arrecadado (R\$7,031 bilhões), não se mostraram suficientes para honrar os benefícios previdenciários (R\$25,083 bilhões), exigindo aportes adicionais para cobrir o déficit financeiro (R\$18,052 bilhões).

Receita	R\$ 7.031.232.841
Despesa	R\$25.082.925.309
Aporte para cobertura de insuficiência financeira	(R\$12.151.627.973)
Aporte para cobertura do déficit atuarial do RPPS	(R\$6.103.204.380)
Resultado após Aportes p/ cobertura de déficit atuarial	R\$ 203.198.875

Atendendo ao disposto no art. 53, III, da LRF, foram lançados no Anexo 4 do RREO, o demonstrativo dos aportes destinados à cobertura de insuficiências financeiras alocadas ao plano financeiro e aqueles destinados à cobertura do plano previdenciário. O Tesouro Estadual realizou aportes ao RPPS no valor de R\$ 18.254.832.352, sendo R\$ 12,151.627.973 para cobertura de insuficiências financeiras e R\$ 6.103.204.380 para cobertura de déficit atuarial, o que resultou em um superávit de R\$203,199 milhões.

Do total da despesa efetuada com o RPPS (R\$25,083 bilhões), o percentual de 79,12% foi destinado aos benefícios de aposentadorias e reformas, 16,03% às pensões civis e militares e 4,85% ao custeio de outros benefícios e despesas previdenciárias.

¹¹⁰ Trata-se do Anexo 4 do RREO, exigido conforme art. 53, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.



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

Em consonância com o disposto no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, 10ª Edição, as receitas (R\$10,844 milhões) e as despesas da administração do RPPS (R\$13,456 milhões) foram demonstradas em separado, apresentando um resultado deficitário da administração de R\$2,612 milhões.

Os bens e direitos do RPPS em 31/12/20 totalizaram R\$ 1,348 bilhão, apresentando um acréscimo de 77,67% em relação ao saldo do exercício anterior (R\$ 759,239 milhões).

Ao ensejo da conclusão deste item, entende este *Parquet* que devem ser mantidas as recomendações já expedidas ao Governo quando do julgamento das contas relativas a exercícios anteriores, para que sejam observadas as determinações da Portaria MPS n° 746/2011, no tocante à utilização dos aportes para a cobertura de déficit atuarial do RPPS e para que:

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

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

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

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

5.3.1 Situação Financeira e Atuarial do IPSEMG



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

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

O fato é que o Funprev-MG nunca foi efetivamente constituído, sendo as contribuições dos servidores admitidos após 12/2/2015, até a edição da LC n. 156/20, direcionadas ao Funfip e, após este evento, direcionados ao FFP-MG sem que tenha havido adoção de nenhum dos métodos necessários ao equacionamento do déficit atuarial.

O déficit financeiro do regime de previdência tem exigido que o Estado realize aportes cada vez mais elevados, evidenciando-se, a cada ano, a insustentabilidade do regime de repartição simples adotado pelo RPPS mineiro. Não obstante, as propostas legislativas encaminhadas pelo Poder Executivo à Assembleia Legislativa apresentaram somente um parecer atuarial, contemplando a redução dos déficits financeiros de cada exercício, projetados até o ano de 2050, **sem abordar medidas para a regularização do RPPS-MG no que se refere aos parâmetros, diretrizes e critérios de responsabilidade previdenciária estabelecidos pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia – SEPRT/ME¹¹¹.**

Como asseverado pela CFAMGE, a reforma previdenciária levada a cabo pelo Governo consistiu, notadamente,

(...)na elevação de alíquotas de contribuição e em enrijecer os critérios para a concessão de benefícios, as modificações não abordaram medidas para a regularização no que se refere aos parâmetros, diretrizes e critérios de

¹¹¹ Peça 7, fl. 276.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

responsabilidade previdenciária estabelecidos pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia – SEPRT/ME, nem por sua própria legislação.

A reforma não contemplou um plano de amortização de déficit atuarial para o RPPS-MG, nem estruturou a segregação da massa já prevista na legislação mineira, pela LC 131/13, mantendo, portanto, o ente sem nenhuma das alternativas possíveis para o equacionamento de déficit atuarial exigidas pelo regramento da previdência do setor público, e com seu RPPS operando exclusivamente em regime financeiro de repartição simples.

Em outras palavras, não foi implementada a exigência de que, caso o ente federativo verifique, por meio da avaliação atuarial que é obrigado a fazer a cada ano, que há déficit em seu RPPS, deve rever seu plano de custeio e benefícios, de modo a cumprir o mandamento constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial do regime (art. 40, *caput*, CR/1988 e art. 1º, inc. I, Lei n. 9.717/1998).

No caso de a avaliação atuarial de encerramento do exercício apurar déficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento. Nesse sentido, a Portaria n. 464/2018 do Ministério da Fazenda, atual reguladora da matéria, prevê as seguintes formas de realizar o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência:

Portaria MF 464/2018, art. 53, §2º. O equacionamento do déficit atuarial poderá consistir:

I - em plano de amortização com contribuição suplementar, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos;

II - em segregação da massa; e

III - complementarmente, em:

- a) aporte de bens, direitos e ativos, observado o disposto no art. 62;
- b) aperfeiçoamento da legislação do RPPS e dos processos relativos à concessão, manutenção e pagamento dos benefícios; e
- c) adoção de medidas que visem à melhoria da gestão integrada dos ativos e passivos do RPPS e da identificação e controle dos riscos atuariais do regime, conforme art. 73.

In casu, além de a proposta legislativa que deu origem à LC n. 156/20 não ter sido acompanhada de estudo atuarial, essa Lei não fez menção ao Funprev, contemplando no art. 26¹¹² apenas autorização ao Executivo para fazer aportes ao Fepremg, sem

¹¹² Art. 26 – Fica o Poder Executivo autorizado a aportar recursos ao Fepremg, dentre os quais:

I – direitos de crédito, recebíveis e outros títulos de qualquer natureza, dividendos e juros sobre o capital próprio de empresas e participações em fundos de que o Estado seja titular;



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

nenhuma garantia de que algum recurso venha a ser efetivamente integralizado e sem vincular quaisquer bens ou direitos a esse Fundo, criado para buscar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema de previdência social dos servidores públicos civis do Estado.

Não é demais mencionar que a Portaria SPREV/MF 464/18, que dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência social dos entes da federação, prenuncia os aportes ao RPPS de bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para constituição dos fundos referidos no art. 249 da CF/88, em adição ao equacionamento do déficit por plano de amortização ou segregação da massa (art. 62), restando sobejamente demonstrada a complementariedade dessa forma de custeio às medidas para equacionamento do déficit atuarial (art. 53).

Instado a manifestar-se quanto aos apontamentos ora elencados e a demonstrar como pretende buscar o equilíbrio do seu sistema previdenciário, o Estado aduziu ter encaminhado propostas legislativas visando à reestruturação do RPPS do Estado e do Estatuto do Servidor Público Estadual (Lei n. 869/1952) e que, passados seis anos do prazo estipulado pela LC n. 131/13, ocorreram mudanças significativas no regime de RPPS, entendendo ser essencial aguardar a tramitação e aprovação das propostas recentemente apresentadas à ALMG para a análise da falta de regulamentação apontada pela CFAMGE/TCE.

Aludiu, ainda, ser alto o custo financeiro para instituir o regime de capitalização e que a crise financeira que deu origem à utilização dos recursos

-
- II – participações societárias de propriedade do Estado e de suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista;
 - III – bens e recursos que lhe forem destinados e incorporados;
 - IV – aluguéis e outros rendimentos derivados de seus bens;
 - V – produto das aplicações e dos investimentos realizados com seus recursos;
 - VI – produto da alienação de bens integrantes do Fepremg;
 - VII – valores, recursos financeiros, títulos e direitos de crédito e bens disponíveis, incluídos os créditos deles decorrentes, que os fundos extintos possuam junto ao Estado e às autarquias e fundações, considerados até a data de entrada em vigor desta lei complementar;
 - VIII – outras receitas a serem estabelecidas em lei.



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

capitalizados em 2013 agravou-se, sendo que, na atual conjuntura, teria dificuldades para encontrar fontes de receita para custear a reposição desses recursos.

Acrescentou, também, que, apesar de não ter sido criado o fundo em capitalização, essa medida por si só não seria capaz de solucionar o déficit de cerca de R\$600,000 bilhões, sendo certo que após a reforma (2020) esse déficit passou para pouco menos de R\$ 499,000 bilhões, afirmando que a reestruturação do RPPS objetivou a busca e manutenção do seu equilíbrio financeiro e atuarial, de acordo com as possibilidades financeiras concretas do Estado e destacou como medidas já adotadas: a criação do Fepremg e a previsão de contribuição suplementar de 22% para o Poder Executivo.

Em sede de reexame, a Unidade Técnica frisou que, a despeito das dificuldades financeiras alegadas, as ausências de regulamentação do Funprev e de implementação do regime de capitalização no RRPS-MG ferem o disposto na Lei n. 9.717/1998 que, por meio da Portaria SPREV/MF n. 464/98, estabeleceu a obrigatoriedade do regime financeiro para os benefícios de aposentadoria e de reversão de aposentadoria em pensão concedidos pelos regimes próprios de previdência, não se tratando, portanto, de ato discricionário do Poder Público, mas obrigação legal e necessária para o alcance de uma previdência sustentável.

Acrescentou que o regime financeiro de repartição simples, permitido somente em casos de segregação de massa, também requer fundo em capitalização que almeja o equilíbrio financeiro e atuarial, e que, embora haja a necessidade de um volume maior de recursos para suportar a transição do regime de repartição simples para o de capitalização, esta transição se dará de forma gradual.

Sugeriu referida Unidade que o Estado promova nova segregação de massa, com nova data de corte, incluindo os servidores que ingressaram no Estado e não fazem parte da segregação já existente, como medida para regularizar a situação desses servidores cujas contribuições estão sendo direcionadas para pagar benefícios previdenciários de outros segurados.



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

Até porque, a contribuição patronal suplementar instituída para cobrir eventuais déficits financeiros (art. 8º da LC n. 156/20) foi apenas autorizada e limitada ao percentual de 22%, o que afronta as regras da SEPRT/ME, quando se trata de contribuição suplementar, pois esta deve ser instituída de acordo com a magnitude do déficit atuarial e com a efetiva capacidade de pagamento do respectivo ente.

À vista das justificativas, tidas como insuficientes, por afrontarem o princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial do RPS, sugeriu a Unidade Técnica seja determinado ao Governador do Estado que promova o equacionamento do déficit atuarial por algum dos meios previstos na Portaria SPREV/MF 464/18.

Cabe frisar que o assunto não é novo, já tendo sido discutido nas Contas de Governo de exercícios anteriores, tendo sido expedida determinação ao Governo do Estado (Parecer Prévio relativo às contas de 2019) para que elaborasse “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 (...) 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”.

Nada obstante, o acompanhamento a cargo da CFAMGE indica que não foi apresentado qualquer plano que aborde o problema de forma completa e que indicasse, ainda que no longo prazo, fontes alternativas e adicionais de financiamento.

A LC n. 77/2004, que criou o Funfip, estabeleceu que ele se extinguiria quando cessasse a obrigação de pagamento dos benefícios por ele devidos, ocasião em que seus eventuais saldos seriam transferidos para o Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais (art. 1º, §5º). Demais disso, o prazo previsto na LC n. 131/2013 para que o Estado enviasse à Assembleia Legislativa projeto de lei específico para a revisão do plano de custeio do Funfip transcorreu *in albis*, sem que lhe fossem destinados os ativos ou



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

créditos que correspondiam, no mínimo, ao total de recursos existentes no Funpemp, até então, Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais extinto pelo art. 2º da norma referenciada.

Apesar dos sucessivos e crescentes déficits em seu regime próprio de previdência social e passados mais de sete anos da edição da LC n. 131/2013 que alterou a LC n. 64/02 e criou o Fundo Previdenciário de Minas Gerais - Funprev-MG, chama a atenção o fato de o Estado de Minas Gerais, além de não proceder à revisão do plano de custeio do Funfip, regularizando a Segregação da Massa do RPPS, acumular enorme passivo causado pela falta de acúmulo e capitalização das contribuições dos servidores que ingressaram no Estado a partir de 12/2/2015, bem como ainda não ter encaminhado projeto de lei para reformulação do regime próprio de previdência e assistência social dos militares do Estado, tendo em vista que não há a suficiente contrapartida dos servidores da PMMG e do CBMMG para o custeio dos proventos de inatividade.

A necessidade e a urgência tornam-se evidentes, não só pela inobservância do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial de matriz constitucional, mas também para se assegurar o equilíbrio das contas do Estado, uma vez que, à luz do §1º do art. 2º da Lei n. 9.717/98, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social para os entes nacionais, o Estado é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.

Além do mais, estatui o art. 10 dessa mesma Lei que o ente assumirá integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a sua vigência, bem como daqueles benefícios cujos requisitos necessários à sua concessão foram implementados anteriormente à extinção do regime próprio de previdência social em caso de extinção de regime próprio de previdência social.

O fato de estar vigente somente o Plano Financeiro por si só já caracteriza uma incoerência frente à legislação atual e aos servidores que deveriam estar alocados no Funprev-MG, visto que as contribuições feitas em prol de seus benefícios, que deveriam



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

estar sendo capitalizadas, estão sendo utilizadas para pagar benefícios previdenciários de outros segurados, o que contraria o disposto no § 2º art. 21 da Portaria MPS 403/2008.

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

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

Assiste razão à Unidade Técnica quando afirma que a irregularidade da segregação de massa do Estado somada à falta de regulamentação do Funprev tornam inócua qualquer medida complementar de equacionamento do déficit, havendo a necessidade de adoção das medidas previstas na Portaria MF 464/2018 (art. 57 e art. 60), como a revisão da Segregação de Massa, por meio de apresentação de estudo técnico e prévia aprovação da SpreV, que demonstrem o atendimento de pressupostos que garantam a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial.

Com efeito, a conduta omissiva do Poder Executivo nesses temas implica descumprimento do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial de matriz constitucional.

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



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

5.3.1.1 Gestão do IPSEMG

Com relação à gestão do regime próprio de previdência, a Unidade Técnica alertou “para a necessidade de adequação da Lei Complementar n. 64/02 e da prática operacional, para conferir expressamente ao Ipsemg o gerenciamento da concessão, do pagamento, e da manutenção das aposentadorias de todos os órgãos, Poderes, autarquias e fundações do Estado de Minas Gerais, de acordo com o art. 40 da CR/88 e o art. 36 da CE/89.”, ao argumento de que o parágrafo único do art. 23 da LC n. 156/20 definiu a Secretaria da Fazenda como entidade gestora do FFP-MG e não o Ipsemg, recomendando, ao final, “a alteração da LC n. 156/20, de forma a prever uma única entidade gestora para o Estado.”

Impende destacar que este *Parquet* tem entendimento divergente quanto a este tema, pelas razões que serão aduzidas a seguir.

A LC n. 156/20 promoveu alterações na legislação estadual, notadamente, sobre novas regras previdenciárias, ajustando o arcabouço legal do Estado ao novo parâmetro constitucional implementado pela Emenda à Constituição n. 103, de 12 de novembro de 2019, sem, contudo, alterar o art. 48 da LC n. 64/02 que conferiu ao Estado e ao Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais – Ipsemg competência para gerir o Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos estaduais.

Tão pouco, alterou o *caput* do art. 38 da LC n. 64/02, que atribuiu aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, a suas autarquias e fundações, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas, por meio de órgão ou unidade próprios, a atribuição de conceder os benefícios, à exceção de pensão por morte, conforme a vinculação do cargo efetivo do segurado e em conformidade com o disposto na própria Lei.

Essa repartição de atribuições encontra respaldo na Portaria n. 402, de 10 de dezembro de 2008, que disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos



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

Municípios, que, em seu art. 10, replica a vedação constante no §20 do art. 40 da CR/88 no que se refere à existência de mais de um RPPS e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente federativo.

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

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

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

Em razão de reiterados questionamentos de Estados e Municípios acerca de aspectos relacionados à caracterização de unidade gestora e regime próprio únicos, condição que constitui um dos critérios para o reconhecimento da regularidade previdenciária nos termos do inciso IV do art. 5º da Portaria MPS n. 204, de 10 de julho de 2008, a Secretaria de Previdência (SPREV) emitiu a Nota Técnica SEI nº 11/2017/CGACI/SRPPS/SPREV-MF¹¹³, como se verá a seguir:

(...)

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

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

¹¹³ http://sa.previdencia.gov.br/site/2017/12/SEI_MF-0179603-NOTA-T%C3%89CNICA-11-2017-RPPS-E-UNIDADE-GESTORA-%C3%9ANICOS.pdf



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

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

(...)

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

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

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

50. Sendo, pois, exercidos diretamente pela unidade gestora o comando, a coordenação e o controle dos procedimentos relativos à concessão, pagamento e manutenção dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte de todos os segurados e pensionistas do RPPS, e mantendo-se nela a arrecadação e gestão dos recursos e fundos previdenciários, reconhecida estará a sua unicidade, posto que configurados os requisitos de gerenciamento dos benefícios e de gestão e aplicação dos recursos previdenciários exigidos pela norma.

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

52. A partir desse entendimento, conclui-se que, no âmbito dos benefícios previdenciários, somente podem ser descentralizadas tarefas envolvidas na sua concessão, pagamento ou manutenção, cuja execução, por terceiro órgão ou entidade, não implique perda de gerenciamento desses procedimentos por parte da unidade gestora do RPPS, que deverá, assim, **manter sob sua competência o comando, a coordenação e o controle de todas essas atividades**, fato que, por sua vez, **poderá ser constatado por situações que revelem o exercício desses atributos gerenciais ou que os possibilitem, a exemplo da franquia de acesso da unidade gestora a todos os dados primários relativos aos segurados do RPPS, tais como folha de**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

pagamento e documentos financeiros e contábeis pertinentes, e da garantia de que, em qualquer hipótese, sempre competirá àquela entidade a verificação da regularidade no processo de concessão ou revisão dos benefícios previdenciários, cabendo-lhe a decisão final sobre o tema no âmbito administrativo. (g.n.)

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

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

Destarte, depreende-se do excerto ora transcrito que não é a execução de todas as etapas relacionadas às atividades de reconhecimento do direito à aposentadoria ou pensão, de adimplemento de suas prestações e de acompanhamento dos requisitos legais e pessoais para recebimento dos benefícios diretamente pela unidade gestora que se impõe para que se reconheça a unicidade, mas o seu comando, coordenação e controle, embora algumas ou todas as atividades ou operações envolvidas na sua consecução sejam realizadas de forma descentralizada pelos órgãos, poderes ou entidades autônomas do ente federativo .

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



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

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

Quanto ao questionamento apresentado pela Unidade Técnica acerca de dispositivos da LC n. 156/20, que alterou a LC n. 64/02 e a LC n. 132/14 e instituiu o Fundo Financeiro de Previdência do Estado de Minas Gerais – FFP-MG e o Fundo Estadual de Previdência do Estado de Minas Gerais – FEPREMG, tem-se que, ao criar o FFP-MG, a Lei instituidora designou o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais – Ipsemg (§1º, art. 19) como entidade gestora e a Secretaria de Estado de Fazenda (§3º, art. 19), agente Financeiro. E atribuiu à Secretaria de Estado de Fazenda (parágrafo único do art. 23) a gestão do FEPREMG, estabelecendo que a sua execução operacional será realizada pelo Ipsemg (§4º do art. 24) e que seu Presidente integre o grupo coordenador do Fundo.

Do exame dos dispositivos supra, extrai-se que o legislador buscou compartilhar as atribuições do múnus público entre os atores que poderiam desincumbir-se das tarefas de forma mais apropriada, seja quando define a Secretaria da Fazenda como agente financeiro do FFP-MG e lhe atribui a competência para reter na fonte as quantias referentes aos valores consignados a título de contribuição previdenciária, recolher para o FFP-MG as quantias referentes às respectivas contribuições previdenciárias patronais e repassar aos Poderes os recursos financeiros do FFP-MG, ou quando atribui ao Ipsemg a gestão do Fundo Financeiro de Previdência do Estado de Minas Gerais – FFP-MG e a execução operacional do Fepremg.

Destarte, buscou-se envolver a alta administração, compartilhando responsabilidades e atribuições, na implementação dos novos parâmetros demarcados pela Emenda à Constituição nº 103/2019 para atualizar o Regime Próprio de Previdência e Assistência Social dos servidores públicos civis do Estado (art. 1º).



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

5.3.1.2 Base Técnica e Cadastral

Inicialmente, cabe pontuar o registro feito pela CFAMGE de que o exame da base técnica e cadastral restou prejudicado em virtude da remessa extemporânea e incompleta da nota técnica atuarial e do fluxo atuarial relativo à avaliação posicionada em 31/12/20.

Referida Unidade Técnica apontou algumas imprecisões que foram detectadas nas bases constantes do Relatório de Avaliação Atuarial, data focal 31/12/20, cujo ajuste é recomendável para melhor dimensionamento das provisões matemáticas, quais sejam: (i) as bases não informam a qual fundo o segurado está vinculado, se FFP ou Funprev; (ii) constam da base 220 servidores ativos, 208 aposentados e 186 pensionistas, todos com remuneração/benefício superior ao teto de R\$35.462,22, aplicável aos servidores do Estado; (iii) não são identificados na base de dados dos segurados ativos os servidores com deficiência e aqueles que exercem atividades com exposição a agentes químicos, físicos e biológicos, que possuem regras diferenciadas de aposentadoria, consoante arts. 14-A e 14-C da LC n. 64/02, respectivamente; (iv) todos os segurados ativos que ingressaram no serviço público de Minas Gerais após 12/02/15 possuem remuneração de contribuição limitada ao teto estabelecido pela LC n. 132/14, havendo a possibilidade de erro nessa informação, haja vista a possibilidade de que parte destes segurados tenham ingressado no serviço público de outro ente federativo antes da data de referência; (v) o percentual de 9,5% dos servidores ativos, que equivale a 16.315, possui remuneração de contribuição superior à remuneração total; (vi) registro de valores negativos para informar o tempo de pagamento de benefício dos pensionistas; e (vii) as bases de dados não possuem todas as informações contidas no quadro apresentado pela SEPRT, em desacordo com o art. 38, § 1º, I, da Portaria SPREV/MF 464/18.

Afirmou, ainda, que, em que pese as hipóteses atuariais, os regimes financeiros e os métodos de financiamento se encontrarem, em linhas gerais, de acordo com as restrições da Portaria SPREV/MF 464/18, cabem esclarecimentos em relação à hipótese de crescimento real dos salários e à estimação do benefício inicial de aposentadoria, bem



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

como quanto aos critérios utilizados para estimação do benefício de aposentadoria, em todas as possibilidades consideradas na avaliação atuarial, preferencialmente com a expressão do cálculo utilizado na sua apuração.

Em resposta a estes questionamentos o Ipsemg disponibilizou a Nota Técnica 27/2021, que descreve os critérios utilizados e formulações de cálculo necessárias à apuração das provisões matemáticas e do custo de equilíbrio dos benefícios sob a responsabilidade do RPPS, inclusive a forma de estimação do valor mensal do benefício de aposentadoria e os critérios para definição da idade provável de aposentadoria, os quais têm especial relevância no que se refere a este item, especificamente¹¹⁴.

As provisões matemáticas do Funfip (31/12/20) foram apuradas pelo regime financeiro de capitalização, com vistas à apuração em longo prazo da saúde financeira do RPPS, consoante determinação do § 4º do art. 12 da Portaria MF 464/2018, sendo verificado déficit financeiro futuro no valor de R\$186.524.759,181,19.

Assinale, ainda, que integrou o resultado deficitário (R\$186.524.759,181,19) o redutor de R\$16,7 bilhões, a título de contribuição suplementar do Poder Executivo, com supedâneo no art. 28-A da LC n. 156/20, levado a efeito pelo Estado sem que tenha sido implementada a indispensável regulamentação, eis que ainda não há definição legal do percentual e do prazo para aplicação da alíquota, consoante da Lei somente a previsão para aportes de até 22%, o que permite inferir que não foram atendidos os pressupostos básicos para o reconhecimento do valor atual das contribuições suplementares futuras.

Destarte, tem-se, pois, como irregular a utilização nas provisões matemáticas do Funfip do percentual de 22% de contribuição suplementar patronal, para a qual ainda não há previsão legal tanto da aplicação da alíquota quanto do prazo legal, devendo ser reiteradas ao Estado as recomendações já explicitadas por ocasião da abertura de vista:

a) realização, com a máxima urgência possível, de estudo técnico, de acordo com a legislação aplicável, para a definição de uma nova segregação da massa, que garanta

¹¹⁴ Peça 124. Reexame fls. 78/79.



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

a sustentabilidade do regime previdenciário, observados o equilíbrio financeiro e atuarial, para posterior implementação em lei, mediante aprovação prévia da SEPRT/ME;

b) realização de censo previdenciário, com o objetivo de obter dados mais atualizados de todos os segurados do RPPS de Minas Gerais;

c) solicitação de informações pelo Ipsemg a todos os Poderes e Órgãos do Estado, durante o exercício de 2021, de forma a levantar todos os dados necessários para a correta e precisa mensuração das provisões matemáticas, em função das inconsistências e da lacuna de informações verificadas nas bases de dados; e

d) registro tempestivo das provisões matemáticas de benefícios concedidos e de benefícios a conceder, nos próximos exercícios, nos demonstrativos contábeis em conformidade com os resultados indicados no Relatório de Avaliação Atuarial com a mesma data base, sendo certo que, a invalidação de normas infralegais, quando cabível, deve ser feita pelos meios jurídicos pertinentes, não sendo admissível sua inobservância sem que elas tenham sido suspensas ou anuladas.

Finaliza-se, rememorando o alerta feito pela CFAMGE no sentido de que, a partir de julho de 2021, consoante Instrução Normativa SPREV n. 9, de 21/12/18, que dispõe sobre parâmetros relativos a hipóteses a serem utilizadas nas avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência social (RPPS), deverá ser elaborado teste de aderência abrangendo, além da “efetividade das bases biométricas”, no mínimo as seguintes hipóteses: (i) taxa de sobrevivência de válidos e inválidos e de entrada em invalidez, (ii) taxa real de crescimento das remunerações, e (iii) taxa atuarial de juros, com o fito de comprovar a adequação das hipóteses à situação do plano de benefícios e da sua aderência às características da massa de beneficiários do regime, conforme previsto nos arts. 15 a 19 da Portaria MF nº 464 de 2018.

5.3.2 Situação Financeira e atuarial do IPSM

O Instituto de Previdência dos Servidores Militares de Minas Gerais - IPSM foi instituído pela Lei Estadual n. 10.366, de 28 de dezembro de 1990, na forma de



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

autarquia, vinculada à Polícia Militar, com a finalidade de prestação de serviços previdenciários a seus beneficiários, assegurando a estes a pensão por morte, auxílio-natalidade, auxílio-funeral, pecúlio, auxílio-reclusão e assistência à saúde, contudo, **não acoberta o benefício de aposentadoria.**

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

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

O custeio parcial das aposentadorias dos militares da ativa, da reserva remunerada, do reformado e do juiz militar do Tribunal de Justiça Militar do Estado, segurados obrigatórios do IPSM, é suportado pela contribuição dos segurados ativos com alíquota de 3,5%, fixada pela Lei Estadual n. 12.278, de 29 de julho de 1996, e pela contribuição patronal do Estado, com alíquota de 4%, fixada pelo art. 8º da Lei Complementar n. 125/2012¹¹⁵.

O inciso XXI do art. 22 da CR/88 foi alterado pela Emenda Constitucional n. 103/2019 e atribuiu à União competência privativa para legislar sobre inatividade e pensões dos policiais militares e dos corpos de bombeiros militares.

Em decorrência dessa atribuição, foi editada a Lei n. 13.954, de 16 de dezembro de 2019¹¹⁶, que assegura (art. 24-E) a cada ente federativo competência para

¹¹⁵ Art. 8º – Da contribuição patronal a que se refere o inciso II do § 1º do art. 4º da [Lei nº 10.366, de 1990](#), o Estado destinará 1/5 (um quinto) para custeio parcial dos proventos dos militares da reserva e reformados.

¹¹⁶ Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980 (Estatuto dos Militares), a Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, que dispõe sobre pensões militares, a Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964 (Lei do Serviço Militar), a Lei nº 5.821, de 10 de novembro de 1972, que dispõe sobre as promoções dos oficiais da ativa das Forças Armadas, a Lei nº 12.705, de 8 de agosto de 2012, que dispõe sobre os requisitos para ingresso nos cursos de formação de militares de carreira do Exército, e o Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, que reorganiza as polícias militares e os corpos de bombeiros militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, para reestruturar a carreira militar e dispor sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares, revoga dispositivos e anexos da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, e da Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008, e dá outras providências



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

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

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

Destarte, urge que o Poder Executivo encaminhe à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei que regulamente a Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais à luz do que dispõe a Emenda Constitucional n. 103/2019 e a Lei n. 13.954/2019, notadamente, quanto às modificações acerca de tempo de serviço, alíquota de contribuição e valor dos proventos da inatividade.

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

Contraria, ainda, o disposto no art. 40 da CR/88, aplicável aos militares por força do disposto no §1º do art. 42 da CR/88, que é taxativo ao fixar o caráter contributivo e solidário do regime de previdência social, não só por parte de cada ente público, mas também dos servidores ativos e inativos e pensionistas, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Também o art. 195 prescreve que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, com recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, do trabalhador e dos demais segurados da previdência



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

social, excepcionadas as aposentadorias e pensões concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201, dentre outros.

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

Como restou sobejamente demonstrado pela CFAMGE, as Leis Estaduais n. 5.301/69 e n. 10.366/90, que tratam dos benefícios relativos a proventos de inatividade dos servidores públicos militares do Estado e dos demais benefícios geridos pelo IPSM, conflitam com Lei Nacional n. 13.954/19 nos pontos em que ela dispõe sobre normas gerais de inatividade e pensões dos policiais militares e dos bombeiros militares dos Estados, razão pela qual deixarão de ser abordados novamente.

Frente ao exposto, faz-se necessário que o Estado adapte a legislação, a fim de que as alíquotas de contribuição e bases de cálculo para o custeio específico de pensões e de inatividade de seus militares sejam fixadas nos mesmos patamares daqueles estabelecidos para as Forças Armadas.

5.3.2.1 Gestão do IPSM

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

Ainda, segundo a CFAMGE,

Para a adequação às atuais normas gerais, o Estado, além de definir em lei a forma de custeio específica para os benefícios de assistência à saúde, auxílios e pecúlio, terá que empregar o total do valor arrecadado com as contribuições,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

da ordem de 10,5%, tal como está definido para os militares das Forças Armadas, para o financiamento exclusivo da remuneração de inatividade e das pensões. Para que isso seja possível, é necessário que esses dois benefícios sejam geridos pelo mesmo órgão ou entidade, ou que seja definida uma forma de rateio, pela legislação.

Como aventado pela Unidade técnica, mostra-se razoável a transferência dos benefícios de inatividade ao IPSM, a uma porque já dispõe de estrutura própria e realiza avaliações atuariais para dimensionar os compromissos futuros; a duas, porque gere os recursos relativos às pensões e demais benefícios; e a três porque, de acordo com a Lei, a fonte de custeio do benefício de aposentadoria é o mesmo que o da pensão (10,5%)¹¹⁷.

Destarte, ratifica este *Parquet* a conclusão alcançada pela Unidade Técnica e reitera, nessa oportunidade, a necessidade de adequação legislativa às normas gerais, definidas pela Lei Nacional n. 13.954/19, vez que a estrutura de custeio dos benefícios dos militares do Estado vai de encontro às normas infralegais e constitucionais vigentes.

5.3.2.2 Base Técnica e Cadastral

No caso em espécie, ponderou a Unidade Técnica que as regras relativas à previdência dos militares passaram por recentes e significativas alterações, não havendo, ainda, normativos que estabeleçam restrições em relação aos critérios técnicos aplicáveis às avaliações atuariais.

¹¹⁷ Lei Federal 3.765/60

Art. 3º-A. A contribuição para a pensão militar incidirá sobre as parcelas que compõem os proventos na inatividade e sobre o valor integral da quota-parte percebida a título de pensão militar.

[...]

§ 2º A alíquota referida no § 1º deste artigo será:

I - de 9,5% (nove e meio por cento), a partir de 1º de janeiro de 2020;

II - de 10,5% (dez e meio por cento), a partir de 1º de janeiro de 2021.

§ 3º A partir de 1º de janeiro de 2020, além da alíquota prevista no § 1º e dos acréscimos de que trata o § 2º deste artigo, contribuirão extraordinariamente para a pensão militar os seguintes pensionistas, conforme estas alíquotas:

I - 3% (três por cento), as filhas não inválidas pensionistas vitalícias;

II - 1,5% (um e meio por cento), os pensionistas, excetuadas as filhas não inválidas pensionistas vitalícias, cujo instituidor tenha falecido a partir de 29 de dezembro de 2000 e optado em vida pelo pagamento da contribuição prevista no art. 31 da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001.



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

Em seguida, apontou que as informações constantes do Relatório de Avaliação Atuarial, com posição em 31/12/2020, não registram divergências significativas comparadas àquelas apresentadas à SEPRT, pelo DIPR, do mesmo período de competência.

A despeito disto, foram detectadas algumas inconsistências cujo ajuste é recomendável para melhor definição das hipóteses utilizadas na avaliação atuarial e maior acurácia das provisões matemáticas, quais sejam:

a) a base de dados não especifica o Quadro de Oficiais ao qual o segurado está vinculado, informação indispensável, tendo em vista que a idade mínima limite de permanência no serviço ativo para os cargos de Oficiais de Saúde e dos Oficiais Capelães requer um acréscimo de cinco anos;

b) apresentação de cinco segurados com idade inferior a 18 anos na data de ingresso e de 611, com idade superior a 31 anos, dos quais, 86 com idade superior a 35 anos, em divergência com o disposto no art. 5º, IV, da Lei n. 5.301/69;

c) apresentação de 20 segurados sem a data de ingresso registrada, o que prejudica a estimativa de idade de aposentadoria;

d) ausência de informação na base de dados sobre o tempo de serviço anterior ao vínculo atual, tendo em vista que o regramento atual (art. 24-A do Decreto-Lei n. 667/69) permite que 5 dos 35 anos de serviço exigidos não sejam de natureza militar;

e) apresentação de 86 segurados ativos sem remuneração e 3 com remuneração inferior a R\$1.045,00, salário mínimo em 2020;

f) não consta data de concessão da aposentadoria da base de inativos;

g) existem registros na base de dados dos inativos com data de ingresso na instituição que resultam em idade do segurado inferior a 18 anos e superior a 30 anos, demonstrando inconsistência da premissa do registro de entrada em aposentadoria;

h) dados dos inativos não registram o tipo de aposentadoria, relevante para definição de premissa de encargos de aposentadoria por invalidez, prevista no art. 96 da Lei n. 5.301/69 e no art. 24-A do Decreto-Lei n. 667/69;



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

-
- i) registro de 330 servidores inativos com subsídio inferior ao salário mínimo, 14 sem o subsídio, e 2 com remuneração superior ao teto do Estado (R\$35.462,00);
- j) existência de 15 pensões com valor total inferior a 1 salário mínimo e 10 com valor superior ao teto (R\$35.462,22);
- k) base de dados dos pensionistas não informa a relação com o segurado gerador da pensão, discriminando apenas se a duração do benefício é vitalícia ou temporária, constando o registro de 65 pensionistas temporários, com idade superior a 65 anos; e
- l) não consta da base de dados dos segurados ativos e inativos a relação de dependência com o segurado e nem a condição do dependente.

Destacou, ainda, que a própria consultoria atuarial apontou inconsistências no Relatório de Avaliação Atuarial, que não foram ajustadas pelo IPSM, por falta de tempo hábil.

Outro ponto que merece registro é a utilização de taxa de juros (6% ao ano) cujo arbitramento não é mais permitido para as avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência, os quais exigem a apresentação de estudo técnico que comprove sua adequação à rentabilidade projetada dos ativos garantidores; e taxa de crescimento salarial real de 1% ao ano que, apesar de se enquadrar aos regramentos aplicáveis ao RPPS, pode não se adequar à estrutura da carreira militar do Estado.

A rentabilidade nominal de 2,24% das aplicações do IPSM, no exercício de 2020, reforçam a necessidade de realização de estudo prévio para definir a adequação da taxa atuarial.

Foi salientado também que foi alterada a tábua de mortalidade para a GKM-70, que não é permitida nas avaliações atuariais de RPPS por gerar expectativas de vida significativamente inferiores às do IBGE-2017 e por ter probabilidades de morte superiores às demais tábuas, o que leva à inferência de expectativas de vida menores e, via de consequência, provisões matemáticas menores para os benefícios de aposentadoria e pensão.



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

Além de a aposentadoria por invalidez não constar da Nota Técnica Atuarial, não foram apresentadas as bases técnicas utilizadas para o cálculo dos benefícios a conceder, como tábua de entrada em invalidez, idade estimada de aposentadoria e valor dos proventos. As aposentadorias por invalidez, ainda que em menor escala, também são relevantes nas provisões em longo prazo.

Ademais, não foram especificados, na Nota Técnica Atuarial e no Relatório de Avaliação Atuarial, quais os critérios de elegibilidade utilizados para o cálculo dos encargos dos benefícios de aposentadoria a conceder, se os definidos na legislação nacional ou na legislação estadual.

Assim como não foi considerada a premissa de compensação previdenciária nos parâmetros técnicos atuariais, possivelmente por ela não estar sendo operacionalizada, o que se reflete no balancete de encerramento do exercício.

Em decorrência das impropriedades ora relatadas, sugeriu a CFAMGE recomendar ao IPSM o que se segue:

- a) aperfeiçoe o processo de avaliação atuarial, de forma que haja tempo hábil para a correção, na base de dados, de todas as inconsistências apontadas pelo atuário responsável;
- b) proceda à realização periódica de censo dos militares ativos, inativos e dos respectivos dependentes, bem como dos pensionistas;
- c) proceda à utilização de estudos de aderência para definição de hipóteses mais ajustadas à massa de segurados e à rentabilidade dos investimentos do IPSM;
- d) realize novo estudo de aderência para a próxima avaliação atuarial considerando a utilização de outros métodos estatísticos para definição da tábua ótima; e
- e) inicie a operacionalização da compensação financeira para a previdência dos militares, nos termos da Lei Nacional n. 9.796/99 e do Decreto n. 10.188/19, para posterior inclusão de seus efeitos na avaliação atuarial.

Após exame das justificativas apresentadas, a CFAMGE constatou que algumas das inconsistências já haviam sido sanadas, mas não estavam devidamente



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

evidenciadas, e considerando a boa vontade demonstrada pelo gestor em sanar o processo de avaliação atuarial no que tange aos dados dos segurados, decidiu por aguardar o próximo exercício para verificar o resultado das recomendações¹¹⁸.

Destarte, entende este *Parquet* que o IPSM deve melhorar os seus controles, tendo em vista que falhas/omissões na base de dados aumentam a probabilidade de desvios nos cálculos atuariais.

5.3.2.3 Custo e Custeio do IPSM

De acordo como o Relatório de Avaliação Atuarial do IPSM, o custo apurado para os benefícios de aposentadoria e pensão totalizaram 7,14% e para os demais benefícios 4,52%. Incluída a taxa de administração esse percentual alcançou o percentual de 13,66%, superior ao previsto no plano de custeio do IPSM, que equivale a 10,5% da remuneração de ativos, aposentados e pensionistas, sendo as insuficiências financeiras aportadas pelo Tesouro Estadual.

Entretanto, o art. 24-C, §2º, do Decreto-Lei n. 667/19, veda a alteração da alíquota de 10,5% até o exercício de 2025, a despeito de esse percentual destinar-se somente ao custeio de aposentadorias e pensões.

Como reiteradamente exposto, o plano de custeio estabelecido em Lei é insuficiente para o custeio das despesas do IPSM, sendo necessária sua adequação.

Destarte, urge que o Estado edite Lei definindo fonte de custeio para acobertar os benefícios de assistência médica, auxílios e pecúlios, de acordo com o previsto no art. 24-E do Decreto-Lei n. 667/19.

5.3.2.4 Resultado Atuarial

Como já abordado anteriormente, a Legislação Estadual fixou contribuição de 3,5% dos militares em atividade e 4% de contribuição patronal para o pagamento dos

¹¹⁸ Peça 124, fls. 109 e 110.



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

proventos de inatividade, ficando a cargo do Estado a cobertura de eventuais insuficiências financeiras.

Os benefícios geridos pelo IPSM, até então, eram custeados pela alíquota de 8% sobre a folha de pagamento de inativos, 8% sobre a folha dos militares ativos e 16% de contribuição patronal, de responsabilidade do Estado.

Com a aplicação da Legislação Federal, o custeio de todos os benefícios geridos pelo IPSM e os benefícios da inatividade geridos pela SEF estão sendo pagos pela alíquota única de 10,5%, incidente sobre a remuneração dos militares ativos, inativos e pensionistas, acrescida de 3% para as filhas não inválidas, pensionistas vitalícias, sendo as insuficiências financeiras suportadas pelo Tesouro Estadual.

O Estado não está efetuando a contribuição patronal de 16% (Nota Técnica nº 2/SEF/STE-SCCG-DCICF/2021).

Embora não seja responsabilidade do IPSM o pagamento dos proventos de inatividade, nem sejam tecnicamente passivos, o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público exige seu registro no balanço patrimonial do órgão responsável pelo pagamento.

Desta feita, deverão ser reconhecidos os compromissos com inatividade dos militares, de acordo com as provisões matemáticas apuradas em avaliação atuarial, em cada exercício, no Balanço Patrimonial da unidade responsável por seu pagamento, de modo que esse passivo seja reconhecido nesse demonstrativo e, também, no Balanço Patrimonial consolidado do Estado.

A avaliação atuarial das aposentadorias apontou insuficiências futuras no montante de R\$85.607.876.275,28 e a dos benefícios de pensão por morte apurou provisões matemáticas de R\$ 24.779.825.989,73.

A Unidade Técnica apontou impropriedades nos demonstrativos de Provisões Matemáticas das Aposentadorias e das Provisões Matemáticas de Pensões, relativas ao VASF – Valor Atual de Salários Futuros apresentado no detalhamento do resultado das aposentadorias, que diverge do indicado no resultado das pensões, nos valores de



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

R\$ 69.423.518.006,53 e R\$ 53.204.452.534,55, as quais não foram superadas em sede de reexame, cumprindo transcrever¹¹⁹:

O argumento apresentado pelo IPSM não sanou a dúvida. Na teoria, por VASF se entende o montante, em valor presente, de todos os salários futuros, ou seja, refere-se aos servidores ativos. Logo, como a base de dados dos militares ativos foi a mesma para a elaboração das duas tabelas mencionadas acima, não se esperava divergência entre os VASFs. Ambas as tabelas apresentam Contribuição Futura de Segurados Ativos, o que indica, portanto, que o VASF deveria conter montante referente a esse grupo de segurados. Entretanto, a defesa afirmou que somente o montante de R\$ 53,000 milhões tem essa referência. Adicionalmente, na tabela ligada ao valor de R\$ 69,000 milhões, foi informado, de forma incoerente, que tal valor corresponde aos pensionistas, contudo, ela apresenta cálculos de provisões para aposentadoria.

Quanto às contribuições futuras, está registrado um valor total de R\$ 10.211.939.321,09 nas provisões dos benefícios de aposentadoria e de R\$ 2.663.997.585,73 nas provisões das pensões, divididas entre contribuições de ativos, aposentados e pensionistas.

Como se nota, os valores necessários à cobertura de insuficiência financeira são suportados pelo Tesouro Estadual e, até a presente data, não há previsão legal de outras fontes de custeio, tendo sido apurado, no exercício, custo de administração e dos benefícios no percentual de 6,87% da remuneração dos militares ativos, inativos e pensionistas.

Nesse passo, não restam dúvidas de que, subtraindo o percentual de 6,87% da alíquota de 10,5% definida em Lei, sobram 3,63% para o financiamento dos benefícios de aposentadorias e pensão, percentual inferior ao que foi considerado no cômputo das provisões matemáticas para a contribuição de ativos, aposentados e pensionistas, o que deixa claro que os déficits apurados estão subestimados.

A utilização de fontes de custeio destinadas a outros benefícios para o cálculo das provisões matemáticas tem o efeito de superestimar o valor atual das contribuições futuras e reduzir, indevidamente, o valor das provisões matemáticas.

¹¹⁹ Peça 124, fl. 82.



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

Destarte, em consonância com o exame técnico, entende este *Parquet* por determinar ao Estado que:

- a) adequa a legislação previdenciária, a fim de que as alíquotas de contribuição e bases de cálculo para o custeio específico de pensões e de inatividade de seus militares sejam fixadas nos mesmos patamares daqueles estabelecidos para as Forças Armadas; e
- b) adequa a legislação previdenciária sobre os benefícios geridos pelo IPSM e as regras de proventos de inatividade dos militares ao ordenamento jurídico brasileiro, estruturando, de forma clara, o Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado de Minas Gerais.

5.3.3. Situação Financeira e Atuarial do IPLEMG

O Iplemg foi criado pela Lei Estadual n. 6.258, de 13 de dezembro de 1973, com a finalidade de conceder benefícios previdenciários (aposentadoria, pensão, pecúlio, assistência social e outros benefícios assistenciais) aos parlamentares estaduais e seus dependentes, entrando em processo de extinção com o advento da Lei Complementar Estadual n. 140, de 12 de dezembro de 2016.

Ao dispor sobre o processo de extinção do Iplemg, a LC n. 140/2016 estabeleceu o encerramento de suas atividades quando não mais houvesse segurados, beneficiários vinculados e respectivos dependentes, respeitados os direitos adquiridos em relação aos benefícios concedidos e a conceder.

5.3.3.1 Base Técnica e Cadastral

A análise técnica apontou que o Relatório de Avaliação Atuarial do exercício de 2019 mencionava a existência de 143 ex-deputados que poderiam tornar-se elegíveis aos benefícios, não obstante isso, o Relatório de 2020, além de não fazer menção a estes participantes, incluiu três novas categorias, a saber: segurado aposentável, beneficiário especial e segurado de risco não iminente, o que requer sejam esclarecidas não somente as características de cada categoria de segurado e os motivos de sua inclusão, como, ainda, as



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

razões da ausência de inclusão, na avaliação atuarial de 2020, dos segurados que poderiam torna-se elegíveis (143 deputados).

Destacou, ainda, inconsistências na base de dados que merecem registro: (i) ausência de número de matrícula ou qualquer código que permita a identificação do segurado frente às informações prestadas; (ii) à exceção da aba aposentados, foram apresentados somente os valores de remuneração/proventos e as datas de nascimento dos segurados, sem indicar os dependentes, informação imprescindível para o cálculo das anuidades aleatórias conjuntas; (iii) ausência de data de ingresso dos segurados no Plano de Benefícios, o que inviabiliza a projeção da idade de aposentadoria e, ainda, sem informação, pelo atuário, de medidas hipotéticas para sanar essa inconsistência; e (iv) não indicação do sexo dos segurados.

Além disso, informou que as hipóteses atuariais não foram embasadas em nenhum relatório de aderência, exigência prevista tanto para o Regime Próprio de Previdência Social, quanto para as Entidades Fechadas de Previdência Complementar.

Diante das inconsistências ora discriminadas, a CFAMGE recomendou ao Iplemg que para a próxima avaliação:

a) utilize na base de dados alguma forma de identificação de cada segurado com o objetivo de aperfeiçoar o controle cadastral;

b) inclua, em sua base dados, as informações dos dependentes de todos os segurados, contemplando, no mínimo, data de nascimento, sexo, condição (válido ou inválido) e relação de parentesco, bem como a inserção de mais dados dos participantes, como estado civil, data de ingresso no Instituto e categoria (ativo, contribuinte facultativo, entre outros), de forma a aumentar a acurácia das provisões matemáticas; e

c) realize estudo para escolha das hipóteses biométricas, demográficas, financeiras e econômicas mais adequadas à massa de participantes e à realidade do Instituto.

Ratifica este *Parquet* as conclusões alcançadas no exame técnico.



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

5.3.3.2 Custo e Custeio do Plano

Consoante art. 5º da Lei Estadual n. 13.163/99, as aposentadorias, pensões, pecúlio, assistência social e outros benefícios assistenciais do plano serão financiados por: (i) 11% dos contribuintes compulsórios, (ii) 22% do Poder Legislativo, e (iii) 11% dos aposentados, pensionistas e demais beneficiários, incidentes sobre seus benefícios; 33% no caso dos contribuintes facultativos, bem como pelas contribuições dos pensionistas complementares do extinto Fundo de Previdência Complementar do Servidor da Secretaria da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – Prelegis, sucedido pelo Iplemg, conforme art. 4º da LC n. 52/99.

Segundo o exame inicial, o Relatório de Avaliação Atuarial do Instituto não indica o custo do plano apurado para o exercício de 2020, bem como não foi demonstrado o custo de cada benefício calculado para o ano, para que se possa aferir a adequação do plano de custeio e sua eventual revisão, indicando falta de interesse na realização da Avaliação Atuarial.

Isto porque, como apontado pela Unidade Técnica, a apuração atuarial do custo deve subsidiar a determinação do plano de custeio, com a finalidade de manter o equilíbrio financeiro e atuarial do plano de benefícios.

Em razão disso, recomenda-se que, para a próxima avaliação atuarial, o Iplemg proceda à realização de cálculo dos custos de cada benefício para que a análise seja realizada em sua completude.

5.3.3.3 Resultado Atuarial

Inicialmente foi ressaltada pela Unidade técnica a informação descritiva do Relatório de Avaliação Atuarial, no qual situa seu objetivo como o de “demonstrar a situação técnica do plano de benefícios do Iplemg ao final da 19ª legislatura, o que deve ocorrer em 31/01/23, considerando a massa atual de segurados”.

Essa informação somada à evidencia de que a apuração do quadro de provisões matemáticas, com a mesma data (31/03/23), indicam: que o resultado atuarial



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

foi obtido pela diferença entre essas provisões e os ativos garantidores em 31/12/20 e que foi levado a registro, em demonstrações contábeis de encerramento de exercício, provisões avaliadas em data diversa de 31 de dezembro do respectivo exercício.

Tal fato suscitou explicação quanto à data de referência efetivamente utilizada para a apuração das provisões matemáticas, bem como, por justificativa, pelo atuário, da escolha dessa opção.

As provisões matemáticas previdenciárias, com posição em 31/12/2020, totalizaram R\$566.981.723,88, um recuo de R\$11.130.877,37 se comparado ao exercício anterior, o que, segundo o exame inicial, pode ser atribuído à manutenção das hipóteses atuariais e ao fato de o plano não permitir novas adesões desde 2016.

O exame inicial destacou que, a despeito de ter apontado essas inconsistências em exercícios anteriores, o relatório atuarial do exercício de 2020 não evidenciou: as provisões matemáticas segregadas, deixando de registrar quanto desse montante se refere à provisão de benefícios concedidos e de benefícios a conceder; não discriminou o tipo de benefício, aposentadoria, pensão e outros; bem como o fluxo de recursos, como a diferença entre o valor atual de benefícios e o de contribuições futuras.

A ausência dessa segregação impede a análise do nível de maturidade do Plano e a proporção dos compromissos relativos a aposentados e pensionistas em relação ao compromisso total e vai de encontro às exigências constantes dos demonstrativos contábeis dos Regimes Próprios de Previdência e das Entidades Fechadas de Previdência Complementar.

Os ativos (Reservas Garantidoras) somaram R\$517.982.672,76 e, considerando que nem todo ativo é garantidor das provisões matemáticas, havendo uma parcela que deve fazer frente ao passivo circulante, é possível inferir que o déficit atuarial de R\$48.999.051,12 apurado esteja subestimado. Para o equacionamento desse déficit, foi sugerido um plano de equacionamento por um período de 20 anos, com uma alíquota suplementar de 27,61% a ser paga pela Assembleia Legislativa.



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

Foram identificadas inconsistências também no quadro de projeção atuarial, a começar pelo leiaute, que não demonstra as projeções das receitas e dos resultados a cada exercício, seguido das informações de diferença entre receita e despesa que não se confirmam na coluna de Saldo - a título de exemplo, cita-se o saldo de 2021, cuja diferença entre os valores de R\$ 517.982.672,76 e R\$ 39.315.047,90 é apresentada como R\$ 492.309.652,17, quando o correto é R\$ 478.667.624,86 -, esse evento se repete ano a ano, até o final da projeção (40 anos), o que, para além de impossibilitar a verificação da convergência do fluxo de receitas e despesas com o passivo atuarial, coloca em xeque a consistência do resultado atuarial do Iplemg.

Instado a apresentar a projeção atuarial do Instituto até a extinção da massa, com discriminação, em notas explicativas, como se chegou aos valores apresentados na coluna Saldo e a elaborar projeção em leiaute com maior número de colunas, contendo, no mínimo, as receitas de contribuição, as receitas com rendimentos de aplicações financeiras, as despesas com pagamento de benefícios, o resultado, e a evolução do ativo garantidor, o Iplemg ficou-se em silêncio.

O Iplemg registrou, no Balanço Patrimonial de 2020, um ativo total de R\$517.982.672,76, dos quais 95% encontram-se aplicados em fundos de renda fixa, imóveis avaliados em R\$11 milhões e carteira de empréstimos de R\$8 milhões.

5.3.4 Situação financeira e atuarial do PREVICOM

A Lei Complementar n. 132/2014 instituiu o Regime de Previdência Complementar para os servidores públicos titulares de cargos efetivos dos Poderes do Estado e membros de Poderes, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, fixou o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões de que trata o art. 40 da Constituição da República, e autorizou a criação de entidade fechada de previdência complementar, na forma de Fundação.



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

O art. 3º da Lei fixou para os servidores que tenham ingressado no serviço público a partir da data de início da vigência do Regime de Previdência Complementar, o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Próprio de Previdência Social do Estado – RGPS, de que trata o art. 201 da Constituição da República/88.

Com a edição da LC n. 156/20, foi permitida a adesão de servidores que ingressaram antes de 12/2/15 e que exerceram a opção pela migração para o Regime de Previdência Complementar

De acordo com o Parecer Atuarial, a rentabilidade do plano em 2020 foi de 3,50%, superior à variação do CDI (2,75%). Considerando o IPCA de 4,52%, a rentabilidade real foi negativa em -0,98%. Em 31/12/20, as provisões matemáticas e o patrimônio de cobertura do plano totalizaram R\$24.879.248,82. No final do exercício em referência, o plano contava com 662 participantes ativos e ainda não efetuava pagamento de benefícios.

5.4 Reconhecimento das Provisões Matemáticas e das Projeções Atuariais

5.4.1 Reconhecimento das Provisões Matemáticas e das Projeções Atuariais do FUNFIP

Vale destacar que, embora em período de extinção, o Funfip continuou a operar financeira e orçamentariamente, sendo demonstrada a sua execução orçamentária até o final do exercício de 2020.

Destarte, verificadas as previsões matemáticas do Funfip registradas no Balanço Patrimonial de 2020, constatou-se que os valores relativos aos benefícios concedidos e a conceder (R\$133.296.531.892,65 e R\$248.578.177.535,85) divergem dos valores constantes do Relatório de Avaliação Atuarial, sob o mesmo título (R\$152.312.142.381,66 e R\$34.217.264.174,53), indicando que as provisões lançadas no Balanço Patrimonial de 2020 não registram provisões matemáticas apuradas nessa data, em desacordo com a Portaria MF 464/18.



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

Essa constatação foi corroborada, por meio de Ofício IPSEMG/DIPREV n. 89/2021, segundo o qual as provisões matemáticas serão lançadas no balancete do FFP-MG a partir do mês de junho/2021, em razão dos ajustes de migração do Funfip para o FFP-MG.

Alegou que, apesar de os registros exigidos conformarem-se à legislação infralegal, eles estão em desacordo com o regime financeiro de repartição simples adotado no FFP-MG, no qual não existem as provisões de Benefícios a Conceder e de Benefícios Concedidos, ao argumento de que essas provisões se aplicam apenas ao regime financeiro de capitalização e, no caso da provisão de benefícios concedidos, também ao regime financeiro de repartição simples.

Tais argumentos foram refutados em sede de reexame, em sentido oposto ao alegado, tendo aduzido a CFAMGE¹²⁰ que “a invalidação de normas infralegais, quando cabível, deve ser feita pelos meios jurídicos pertinentes, não sendo admissível sua inobservância sem que elas tenham sido suspensas ou anuladas. Assim, ainda que o Ipsemg não concorde com o entendimento adotado, deve observar as disposições estabelecidas e, dessa forma, contabilizar as provisões matemáticas de benefícios concedidos e de benefícios a conceder”.

Em remate, recomendou que para os próximos exercícios proceda ao registro tempestivo das provisões matemáticas nos demonstrativos contábeis, em conformidade com os resultados indicados no Relatório de Avaliação Atuarial com a mesma data base.

Cabe registrar, por oportuno, a observação realizada pela CFAMGE quanto à recomendação inapropriada constante do Relatório de Avaliação Atuarial, de que não fossem reconhecidos os seus resultados nas demonstrações financeiras, em razão do regime financeiro adotado pelo Fundo. Essa recomendação induz o ente a descumprir obrigação que lhe é legalmente imposta e à omissão da situação previdenciária nos demonstrativos contábeis, o que contraria o disposto na Portaria MF n. 464/18.

¹²⁰ Peça 124, fl. 83.



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

5.4.2 Reconhecimento das Provisões Matemáticas e das Projeções Atuariais do IPSM

Segundo o exame inicial, não foi considerado na avaliação atuarial nenhum valor de ativo garantidor para fazer frente aos benefícios de pensões, resultando em déficit equivalente às provisões matemáticas no valor de R\$24,8 bilhões, dos quais, R\$21.535.485.394,63 referem-se às provisões matemáticas dos benefícios concedidos e R\$3.244.340.595,11 a provisões matemáticas dos benefícios a conceder.

Contudo, embora esses benefícios sejam de responsabilidade do IPSM, os valores referentes às obrigações previdenciárias de longo prazo não foram levados a registro no passivo circulante do Balanço Patrimonial, em detrimento do controle social e fazendo com que os compromissos futuros do Instituto sejam subestimados.

Também os benefícios de inatividade dos segurados do IPSM, a cargo do Tesouro Estadual, relativos às provisões matemáticas dos benefícios concedidos e a conceder, nos valores de R\$68.212.414.790,66 e R\$17.395.461.484,6, respectivamente, não foram reconhecidos no Balanço Patrimonial da Administração Direta.

Em virtude destes apontamentos, propôs a CFAMGE:

a) que o IPSM passe a registrar tempestivamente as provisões matemáticas previdenciárias nos próximos balanços patrimoniais; e

b) que a Secretaria de Estado de Fazenda passe a reconhecer os compromissos com inatividade dos militares, de acordo com as provisões matemáticas apuradas em avaliação atuarial, em cada exercício, no Balanço Patrimonial da unidade responsável por seu pagamento, de modo que esse passivo seja reconhecido nesse demonstrativo e, também, no Balanço Patrimonial consolidado do Estado.

5.4.3 Reconhecimento das Provisões Matemáticas e das Projeções Atuariais do IPLEMG

Apontou o exame inicial, em síntese, a necessidade de registro das provisões matemáticas de benefícios a conceder e de benefícios concedidos no Balanço Patrimonial



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

do Iplemg nas contas 2.2.7.2.1.03 e 2.2.7.2.1.04, referentes ao plano previdenciário, em função do regime financeiro dos benefícios do plano, ressaltando a existência de divergência nos valores das provisões matemáticas previdenciárias estimadas em R\$566.981.723,88 e os valores levados a registro no seu Balanço Patrimonial do exercício de 2020, no valor de R\$576.788.708,73 (conta 2.2.7.2.1).

Instado a manifestar-se, o Iplemg aduziu¹²¹:

(...) o Iplemg esclarece que as provisões matemáticas previdenciárias, estimadas em R\$ 566.981.723,88, data-base 31/12/2020, somente foram contabilizadas e reconhecidas no exercício de 2021, pois o levantamento deu-se em fevereiro do ano subsequente, após o encerramento do exercício. Informa que, para o valor das Provisões Matemáticas de Benefícios a Conceder, tem-se R\$ 164.748.034,86 (calculados separadamente: provisões de Riscos Iminentes, Não Iminentes e segurados contribuintes que exercem mandatos eletivos vinculados), e para as Provisões Matemáticas de Benefícios Concedidos, R\$ 412.040.673,87 (Reserva Técnica: Aposentados, Pensionistas, Pecúlio participativo, Pecúlio Especial e Reserva para contemplar outros benefícios previdenciários e assistenciais). Por fim, explica que passará a contabilizar as provisões matemáticas nas contas relativas ao plano previdenciário.

Examinadas as alegações, a CFAMGE asseverou que as provisões matemáticas apuradas na avaliação atuarial, com data focal de 31/12/2020, devem ser contabilizadas no Balanço Patrimonial de 2020, em observância à contabilização pela competência e em atendimento às características qualitativas da informação de representação fidedigna, tempestividade e verificabilidade estabelecidas pela NBC TSP - Estrutura Conceitual do CFC, devendo ser providenciada pelo Instituto.

Por derradeiro, pontuou incongruência na divisão apresentada, eis que devem ser lançados em benefícios concedidos aqueles que já estão sendo pagos aos beneficiários e, em benefícios a conceder, aqueles ainda não concedidos, citando a título de exemplo, os beneficiários de pecúlio e a reserva desse benefício que, de acordo com a defesa, está integralmente contabilizada nas provisões de benefícios concedidos.

¹²¹ Peça 124, fls. 112 e 113.



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

Diante do que foi constatado, este Ministério Público de Contas ratifica o entendimento consignado no reexame técnico e recomenda que o Iplemg, na próxima avaliação atuarial, elabore e apresente as provisões matemáticas previdenciárias a serem registradas nas demonstrações contábeis levantadas com data focal em 31/12, dentro do respectivo exercício financeiro, em consonância com o disposto no art. 3º, § 1º, VII, da Portaria MF n. 464, de forma segregada, para uma análise mais pormenorizada dos compromissos do plano.

Assim como as provisões matemáticas previdenciárias, as avaliações atuariais produzem fluxos de receitas e despesas previdenciárias para os planos de benefícios sob a responsabilidade do Estado.

Em cumprimento ao consignado no art. 53, §1º, II, da LRF, as avaliações atuariais servem de base para a confecção do Anexo 10 do RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária a ser apresentado pelos entes federativos no último bimestre do exercício.

De fato, o Manual de Demonstrativos Fiscais (10ª edição) determina que o demonstrativo publicado no RREO deve corresponder à projeção atuarial oficialmente enviada ao Ministério da Previdência Social – MPS no mesmo exercício, devendo, pois, constar das projeções enviadas em 2020, no RREO do 6º bimestre, a avaliação atuarial com data focal em 31/12/2019.

In casu, verificou-se, por meio das hipóteses e das estatísticas da população, que foi apresentada a avaliação atuarial com dados posicionados em 31/12/18, com previsão legal de encaminhamento em 2019, uma defasagem de um exercício, em desacordo com o previsto na IN SPREV/ME 08/18 e no MDF.

A projeção elaborada pelo Ipsemg para o Funfip, na avaliação atuarial com dados posicionados em 31/12/18, consta no Anexo de Metas Fiscais da LDO 2020, agregando as receitas e despesas projetadas para todos os benefícios ofertados pelo RPPS.

Foi apontada diferença entre os valores lançados nas Projeções Atuarias do IPSEMG e IPSM, no período de 2021-2024, para as estimativas de receitas totais e



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

despesas totais nos valores de R\$5 bilhões e R\$24 bilhões, respectivamente, quando confrontados com os valores lançados nas Projeções atuariais do RREO, no mesmo período, nos valores de R\$4,5 bilhões e R\$18,4 bilhões, respectivamente.

Essa diferença, extrai-se do exame inicial, é equivalente aos valores referentes às projeções de receitas e despesas com benefícios de inatividade dos militares, o que permite inferir não foram reconhecidos na projeção atuarial apresentada no RREO.

Já as projeções elaboradas para o IPSM demonstram, de forma segregada, os compromissos com pensões e com benefícios de inatividade.

Por tais razões, este Ministério Público reitera a necessidade de se expedir determinação ao Governo do Estado para que efetue as devidas adequações na Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do RPPS, incluído no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Demonstrativo 6 do AMF) e no Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (Anexo 10 do RREO).

6. Recursos Vinculados por Determinação Constitucional ou Legal

6.1. Educação

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

Com o objetivo de garantir a universalização da educação básica e a remuneração condigna dos trabalhadores da educação, foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, com a redação que lhe foi conferida pela Emenda Constitucional n. 53/2006.



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

Contudo, com o advento da Emenda Constitucional n. 108, de 26/8/20, as regras relativas ao FUNDEB, financiado com parte dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212, foram alteradas e incorporadas ao corpo da Constituição (art. 212-A da CR/88).

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de que trata o art. 212-A da CR, com a nova configuração que ora se apresenta, foi regulamentado pela Lei n. 14.113, de 25/12/2020.

6.1.1. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB

Visando à persecução da manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação, foi assegurada, no âmbito do Estado, a criação de fundo de natureza contábil, constituído por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do *caput* do art. 157; os incisos II, III e IV do *caput* do art. 158; e as alíneas “a” e “b” do inciso I e o inciso II do *caput* do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos âmbitos de atuação prioritária, estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição da República, observadas as ponderações referidas na alínea “a” do inciso X do *caput* e no §2º do art. 212-A.

Extrai-se do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Estado – RREO (Anexo 8) que foram destinadas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, no exercício de 2020, receitas no montante de R\$7.674.409.468,61.



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

6.1.1.1 Apuração dos gastos com profissionais do magistério da educação básica

Segundo informado pelo Estado e confirmado pelo exame técnico, do montante de R\$7.674.409.468,61 de receitas recebidas para o FUNDEB no exercício de 2020, o valor de R\$5.283.385.255,26 foi gasto com o pagamento dos profissionais do magistério, que perfaz o percentual de 68,84%, superior, portanto, ao mínimo legal¹²².

6.1.1.2 Apuração dos gastos com outras despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino

Os gastos com outras despesas com a manutenção do ensino da educação básica totalizaram R\$2.832.881.908,16, equivalente à 31,16% dos recursos do FUNDEB.

6.1.1.3 Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Consfundeb

Nos termos do art. 24 da Lei n. 11.494/2007, ainda vigente para o exercício de 2020, cabe aos conselhos instituídos especificamente para essa finalidade o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de cada ente.

Para tanto, o art. 24, § 1º disciplinou a composição do Conselho e o art. 27 determinou que as contas anuais dos governos fossem instruídas com o Parecer do Conselho responsável.

Segundo o exame técnico, não foi apresentado pelo Estado, juntamente com sua prestação de contas anual do exercício de 2020, o parecer circunstanciado elaborado pelo Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de

¹²² Peça 7, fl. 318.



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

Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - CONSFUNDEB, nos moldes prescritos nos §§2º e 4º da IN TCMG n. 13/2008, alterada pela IN TCMG n. 05/2012.

Essa omissão resultou em proposta de determinação ao CONSFUNDEB para que proceda ao envio do parecer sobre a prestação de contas do FUNDEB, em cumprimento à citada Instrução Normativa; e de proposta de alteração da IN TCEMG n. 13/11, que trata dos documentos que compõem o Balanço Geral do Estado, para inserir a remessa do parecer elaborado pelo CONSFUNDEB dentre os documentos obrigatórios enviados ao Tribunal para instruir a prestação de contas anual.

A despeito de ter sido cientificado quanto ao conteúdo de todo o relatório técnico, o Poder Executivo manteve-se silente quanto à ausência do Parecer Circunstanciado elaborado pelo CONSFUNDEB - responsável não só pelo acompanhamento e o controle interno da aplicação dos recursos do FUNDEB, como também pela supervisão anual do censo escolar e da elaboração da proposta orçamentária anual, com vistas a propiciar o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização do Fundo, contrariando o disposto no art. 27 da Lei n. 11.494/2007 c/c os §§2º e 4º da IN TCEMG n. 5/12.

6.1.1.4 Outros achados do FUNDEB

O art. 60 do ADCT, que regulamentava o FUNDEB em 2020, destinou parte dos recursos a que se refere o art. 212 para a constituição deste Fundo, cabendo ao DF e aos Estados a responsabilidade pela distribuição dos seus recursos, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, no seu âmbito de atuação, mediante a criação de fundo de natureza contábil (incisos I e II do art. 60 do ADCT).

Ocorre que, assim como nos exercícios anteriores, o Estado excluiu indevidamente da Receita Resultante do ICMS destinada ao FUNDEB o percentual de



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

2% do ICMS destinado ao Fundo de Combate e Erradicação da Miséria, cujo fundamento encontra-se albergado no art. 82, § 1º, do ADCT CR/88.

Como resultado dessa exclusão, foi verificada diferença, a menor, entre o valor de ICMS que deveria ser destinado pelo Estado ao Fundo (R\$7.915.688.220,28) e o efetivamente repassado (R\$7.767.072.350,07), no montante de R\$148.615.870,21¹²³.

Tal fato não encontra supedâneo no art. 212 da CR/88, eis que a Constituição não excepciona qualquer dedução da base de cálculo da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, aí incluído o FUNDEB.

Posta assim a questão, com o fito de dirimir qualquer controvérsia, a Lei n. 14.113/20, que regulamenta o FUNDEB, repisa o teor do entendimento constante dos Manuais de Demonstrativos Fiscais da STN, válidos a partir de 2015, segundo o qual “não poderá ser deduzida da base de cálculo das receitas, para fins de apuração dos percentuais de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, qualquer parcela de receita vinculada ao Fundo de Combate à Pobreza, ou qualquer outra parcela de receita vinculada a fundo ou despesa”, dispondo de igual modo, no art. 3º, § 1º:

Art. 3º Os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, são compostos por 20% (vinte por cento) das seguintes fontes de receita:

.....
§ 1º Inclui-se ainda na base de cálculo dos recursos referidos nos incisos I a IX do **caput** deste artigo o adicional na alíquota do ICMS de que trata o [§ 1º do art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#).

Daí o acerto da Unidade Técnica ao colacionar decisão exarada pelo STF, no âmbito da Ação Cível Originária nº 2922/RS – MC, nesse mesmo sentido:

Já o FUNDEB, instituído no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, nos termos do art. 60, do ADCT, é regulamentado pela Lei 11.494/2007, a qual define, em seu art. 3º, a sua composição como sendo de 20% (vinte por cento) das receitas obtidas pela arrecadação dos impostos previstos no art. 155, I; 155, II c/c 158, IV; 155, III c/c 158,

¹²³ Peça 7, fl. 320.



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

III; da parcela do produto da arrecadação dos impostos previstos nos arts. 154, I, e 157, II; 158, II; 159, I, a e b; 159, II da Constituição; das receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos mencionados, bem como de juros e multas eventualmente incidentes. **Assim, estando inserido o produto de arrecadação do ICMS no conceito de receita própria do Estado, nos termos do art. 155, II, da Constituição, enquanto vigentes a LC 8/1970, a Lei 4.320/1964 e a Lei 11.494/2007, me parece correta, nesse juízo perfunctório, a consideração do adicional de 2% (dois por cento) sobre a alíquota do ICMS para fins de financiamento do Fundo de Combate à Pobreza estadual na base de cálculo da contribuição para o PASEP e na apuração dos valores destinados ao FUNDEB (g.n.).**

Ao final, considerando a Unidade Técnica que a Constituição Federal não excluiu os recursos decorrentes da alíquota adicional do ICMS, prevista no art. 82, §1º, do ADCT, da base de cálculo das receitas a serem repassadas ao FUNDEB e com espeque no art. 3º, § 1º, da Lei n. 14.113/20, apontou que o procedimento utilizado pelo Estado, quanto a este ponto específico não está em conformidade com as regras constitucionais e legais, do qual resultou em débito do Estado, no montante de R\$774.703.416,03, em decorrência da ausência dos repasses devidos a esse título, no período de 2012 a 2020¹²⁴.

Em remate e na esteira da conclusão alcançada pela Unidade Técnica, entende este Ministério Público que deve ser determinado ao Estado que repasse ao FUNDEB o montante de R\$774.703.416,03, relativo aos recursos decorrentes da alíquota adicional do ICMS, prevista no art. 82, § 1º, do ADCT, período de 2012 a 2020, devidamente atualizado, e adote, já no exercício de 2021, os procedimentos corretos, destinando ao FUNDEB a parcela correspondente a essa alíquota, em cumprimento aos dispositivos legais.

Além disso, merecem registro as falhas constatadas no preenchimento do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - Anexo 8, quanto à ausência de evidenciação não só dos recursos que retornaram ao FUNDEB no exercício de 2020,

¹²⁴ Peça 7, fl. 323.



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

como, também, das despesas custeadas com superávit financeiro de exercícios anteriores, a saber:

a) ausência de evidenciação no Anexo 8 do RREO, do 6º bimestre do exercício de 2020 (linha 21), do saldo não utilizado em 31/12/2019, equivalente ao percentual de 1,53% (R\$ 123.320.509,34) dos recursos do FUNDEB recebidos no exercício de 2019¹²⁵;

b) ausência de evidenciação em 2020 (linha 22 do Anexo 8) do valor referente às despesas custeadas com o saldo do item 21, até o 1º trimestre de 2020, em que pese tenha o Estado sido cientificado da falta dessas informações nos RREO publicados nos bimestres anteriores;

c) ausência de evidenciação nos RREOs, publicados no exercício de 2021, do cálculo e utilização do “superávit do FUNDEB”;

d) ausência do registro dos recursos do FUNDEB que ingressaram nos cofres do Estado no exercício de 2020, no valor de R\$ 787.010.671,25¹²⁶ (Campo Controle de Disponibilidade Financeira do FUNDEB, na linha 47.3, denominada Recursos Recebidos do FUNDEB – Exercícios Anteriores); e

e) ausência de registro da Perda com o FUNDEB, no valor de R\$539.723.402,14, no campo reservado para esse fim no Anexo 8 do RREO, 6º bimestre de 2020, tampouco, foi feita a republicação com o devido ajuste, no exercício de 2021, até o encerramento do reexame técnico, o que contraria o disposto no art. 48 da LRF/101.

Em virtude dessas falhas, opina este *Parquet*, em linha com a sugestão da Unidade Técnica, por recomendar ao Estado que:

a) siga as orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN e dê transparência, nas próximas publicações do Anexo 8 do RREO, do montante transferido e da utilização dos recursos do FUNDEB repassados para o exercício subsequente, nos termos do art. 163-A da Constituição da República (acrescentado pela EC 108/20), do art.

¹²⁵ Peça 7, fl. 324.

¹²⁶ Peça 7, fls. 327 e 328.



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

21, § 2º, da Lei 11.494/07 e do Manual dos Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN; e

b) atente ao limite máximo de sobras de recursos do FUNDEB no exercício, evitando que percentual superior a 5% (cinco por cento) deixe de ser aplicado no ano em que for recebido.

6.1.2. Apuração do Índice de Aplicação no Ensino

Impende notar, em primeiro lugar que, para fins de análise do disposto no art. 212 da Constituição Federal, o Estado de Minas Gerais aplicou apenas 20,73%¹²⁷ de suas receitas líquidas de impostos e transferências na manutenção de desenvolvimento do Ensino, ou seja, não observou o piso exigido de 25%:

ÍNDICE DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – ARTIGO 212, CF/88	
Receita total de impostos e transferências	R\$53.760.429.215,55
Gastos efetivamente realizados com MDE	R\$11.147.062.995,42
Percentual apurado de aplicação em MDE	20,73%

Destaca-se que, na apuração dos gastos com MDE, foram efetuados ajustes e glosadas algumas despesas. Para que se possa compreender com maior clareza os ajustes realizados, pertinente tecer breves considerações sobre a fundamentação legal de cada item (não superados em sede de reexame).

Primeiramente, cumpre registrar que o Estado destinou, para a constituição do FUNDEB, o valor de R\$9.508.140.494,42 e recebeu, para aplicação proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial matriculados em sua rede, o valor de R\$7.639.950.557,99, restando uma diferença de R\$1.868.189.936,43.

Essa diferença, resultante da apuração do Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB, ou como é denominada, Perda com o FUNDEB, é

¹²⁷ Peça 124, fl. 57.



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

adicionada aos gastos com a MDE, para cumprimento do mínimo constitucional de 25%, tendo em vista ter sido aplicada por outro ente, em razão direta com o seu número de matrículas.

Com efeito, por medida de razoabilidade e de concretização do direito social à educação, a CFAMGE suscitou o entendimento segundo o qual, para efeito de cumprimento do mínimo constitucional, devem ser considerados como Receitas Destinadas ao FUNDEB, no exercício de 2020, as parcelas sobre as receitas arrecadadas e transferências legais que deixaram de ser repassadas a esse mesmo Fundo no exercício de 2018, fruto do Acordo com a AMM¹²⁸, de tal sorte que sejam computados os recursos recebidos do FUNDEB, assim como as despesas respectivas.

Desta feita, apurou-se a Perda do FUNDEB proporcional aos pagamentos da dívida de 2018, com base na diferença entre os recursos que foram destinados pelo Estado ao FUNDEB, no exercício de 2020, R\$1.477.286.129,87, resultante do Acordo com a AMM e os recebidos, R\$937.562.727,73, registrados na Fonte de Recursos 13 – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB – Regularização de Exercícios Anteriores, no valor de R\$539.723.402,14; resultando em novo valor a título de Perda com o FUNDEB, R\$2.407.913.338,57.

6.1.2.1 Gastos com Inativos no cômputo das despesas com MDE

Segundo o exame inicial, foram computadas, no Anexo 8 do RREO, do 6º bimestre de 2020 - Ações Típicas de MDE, despesas com proventos de aposentados da Educação, obrigações patronais de pessoal inativo e subsídios, que perfizeram R\$2.934.598.113,05 referentes ao período de janeiro a junho/2020 dentre as demais despesas inerentes à manutenção e desenvolvimento no ensino.

¹²⁸ O Estado deixou de repassar para os municípios as parcelas relativas aos 25% de ICMS e 50% de IPVA, bem como as parcelas devidas ao Fundeb sobre as receitas arrecadadas e transferências legais, culminando, desse modo, com a assinatura, em abril/19, do Termo de Acordo entre o ente e a Associação Mineira dos Municípios – AMM, com vigência até setembro/22.



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

A inclusão dessas despesas para efeito de composição do índice de aplicação do ensino ocorreu ao arrepio das instruções normativas do Tribunal (IN TCEMG n. 13/08 e alterações) e a despeito do Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, efetivado e consubstanciado no Processo n. 862.943, aprovado na Sessão Plenária de 25/4/12 e exaurido pelo cumprimento de seus termos, consoante acórdão – Tribunal Pleno, sessão do dia 04/06/2014.

Essa matéria encontra-se pacificada no âmbito do Tribunal de Contas do Estado, havendo decisão unânime quanto à gravidade da irregularidade de incluir inativos e pensionistas no cômputo do índice constitucional de MDE (Processo n. 1.088.916, Tribunal Pleno, sessão do dia 29/7/20).

O aresto colacionado pela Unidade Técnica, em decisão proferida pelo STF no Agravo Reg. na ACO 2799/DF, Sessão de 03/04/2020, elide qualquer divergência quanto ao tema:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. GASTOS DOS ESTADOS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE ENSINO. INCLUSÃO DE DESPESAS COM INATIVOS NO PERCENTUAL EXIGIDO PELO ART. 212 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA: IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

1. No art. 212 da Constituição da República se exige que os Estados apliquem, no mínimo, vinte e cinco por cento (25%) de sua receita resultante de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino.
2. Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional se considera, para efeitos de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, a remuneração paga aos profissionais da educação que não estejam em desvio de função ou exercendo atividade que não contribua diretamente para o ensino.
3. Impossibilidade de se incluir o pagamento de proventos de inativos no conceito de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, sob pena de descumprimento do art. 212 da Constituição da República.
4. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

Trilhando idêntica orientação, o STF, por unanimidade, na ADI n. 6.049, declarou a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 147/2018, do Estado de Goiás, que alterara a Lei Complementar Estadual n. 26/1998 para incluir, indevidamente, o



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

pagamento de inativos em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, *in verbis*:

II - A Lei Complementar 147/2018, ao incluir o pagamento de pessoal inativo nas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, invadiu a competência privativa da União, prevista no art. 22, XXIV, da Constituição Federal, para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Precedentes.

III - A União exerceu a sua competência para legislar sobre normas gerais, por meio dos arts. 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei 9.394/1996), estabelecendo quais despesas seriam consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino e realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais, excluindo, expressamente, aquelas que não estariam relacionadas com tal mister.

IV - A Lei estadual viola também o art. 167, IV e 212, caput, da CF, por vincular parte das receitas provenientes de impostos ao pagamento de despesas com o pagamento de inativos, os quais deveriam ser, a princípio, custeados pelas receitas do regime previdenciário.

V - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para, confirmando a medida liminar deferida, declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar 147/2018 do Estado de Goiás, que alterou o art. 99 da Lei Complementar estadual 26/1998.

O STF, consolidando a tese acima esposada, entendeu que a inclusão de despesas com encargos previdenciários de servidores inativos ou do déficit do regime próprio de previdência como MDE importa em violação à destinação mínima de recursos exigida pelo art. 212¹²⁹ e à cláusula de não vinculação de impostos do art. 167, IV, ambos da CR/88.

Frise-se, como remate, que, com o advento da Emenda Complementar n. 108/20, foi inserido o §7º ao art. 212, o qual veda, expressamente, o uso dos recursos referidos no *caput* e nos §§ 5º e 6º ao pagamento de aposentadorias e pensões.

Em sede de reexame, a Unidade Técnica, acertadamente, manteve seu entendimento, atestando que os arts. 70 e 71 da Lei n. 9.394/96 – LDBEN prescrevem quais as despesas podem ser computadas e quais não estão enquadradas no conceito de

¹²⁹ ADI 5719, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-223 DIVULG 08-09-2020 PUBLIC 09-09-2020.



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

manutenção e desenvolvimento do ensino, ressaltando a impossibilidade de se considerar os gastos com inativos, uma vez que estes servidores se encontram fora do sistema educacional e já não contribuem diretamente com a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Este posicionamento está acorde com o conceito inserto no art. 22, parágrafo único, I, da Lei n. 11.494/2007, segundo o qual considera-se “remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes”.

Não resta dúvida quanto à necessidade de efetivo exercício em cargo, emprego ou função para que esses gastos possam ser computados no cálculo do percentual. Até porque, o próprio conceito do Programa Operações Especiais - 702, no âmbito do qual se encontram inseridas as despesas com inativos, é definida como aquelas despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto e que não geram contraprestação direta sob a forma de bens e serviços.

A invocação aos efeitos da LINDB pela AGE foi refutada pela CFAMGE ao sustentar que o TAG firmado com o Tribunal afasta qualquer argumento nesse sentido, não havendo ausência de modificação do entendimento pelo Tribunal, tendo acrescentado que, ao reverso, houve descumprimento de decisão do Tribunal Pleno, exarada nos autos do Processo nº 1088916 – Acompanhamento do TCEMG, sendo considerada irregularidade de natureza grave a inclusão indevida de inativos e pensionistas no cômputo do índice constitucional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE.

Ao final, a Unidade Técnica destacou que o Tribunal decidira em 02/12/20, nos autos da Consulta 1.092.562 que “o reconhecimento de estado de calamidade, nos termos do art. 65 da Lei Complementar nº 101/00, não dispensa a aplicação do



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

percentual mínimo da receita em manutenção e desenvolvimento do ensino, fixado no art. 212 da Constituição da República”.

Assim, conforme acertadamente apontou a Unidade Técnica em sua análise inicial e no reexame, esta matéria já está pacificada e o cômputo do montante de R\$2,935 bilhões com proventos de inativos e obrigações patronais na manutenção e desenvolvimento da educação é ilegal por contrariar o §7º do art. 212 da CR/88, os arts. 70 e 71 da Lei n. 9.394/96, o art. 22 da Lei n. 11.494/2007 e o art. 6º, §1º, da IN TCEMG n. 13/08, com as modificações introduzidas pela IN TCEMG n. 09/11.

6.1.2.2 Restos a Pagar não Processados – RPNP, inscritos no exercício de 2020, sem disponibilidade financeira de recursos vinculados ao Ensino

Constou do exame inicial que foram computadas no cálculo com a manutenção e desenvolvimento do Ensino despesas empenhadas e não liquidadas (RPNP), inscritas no exercício de 2020, no valor de R\$160,411 milhões.

Ressalta-se que, do montante inscrito em RPNP, o valor de R\$82.331.604,16 encontrava-se vinculado aos recursos do FUNDEB, para os quais havia disponibilidade financeira, razão pela qual foram considerados na apuração do índice constitucional.

Entretanto, no que toca aos Restos a Pagar não Processados – RPNP, sem disponibilidade financeira, no montante de R\$78.079.471,30, consoante exegese do art. 5º da IN/TCEMG n. 13/08, não poderá ser considerado para efeito de cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, uma vez que não havia disponibilidade de caixa ao final do exercício para acobertá-lo.

Segundo o exame inicial, após deduzidas as obrigações financeiras no montante de R\$3.661.455.125,24 da Disponibilidade de Caixa Bruta (R\$1.607.691.971,94) verificou-se uma insuficiência financeira de R\$2.053.763.153,30, que, por sua vez, somada aos RPNP inscritos no exercício de 2020, alcançaram o montante de R\$2,214 bilhões, como se verá a seguir:



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

Educação – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e de Restos a Pagar

Identificação dos Recursos	Disponibilidade de Caixa Bruta (A)	Obrigações Financeiras				Disponibilidade de Caixa Líquida Antes da Inscrição em RPNP do Exercício (F) = (A - (B+C+D+E))	Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados do Exercício (G)	Disponibilidade de Caixa Líquida (após a Inscrição em Restos a Pagar Não Processados do Exercício) (H) = (F - G)
		Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos		Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (D)	Demais Obrigações Financeiras (E)			
		De Exercícios Anteriores (B)	Do Exercício (C)					
Receitas de Impostos e de Transferência de	148.047,57	1.318.112.950,75	72.604.800,86	1.279.965.638,57	2.982.626,66	-2.673.517.969,27	78.079.471,30	-2.751.597.440,57
Transferências do Fundeb	1.607.543.924,37	121.005.759,47	660.429.999,07	206.306.481,40	46.868,46	619.754.815,97	82.331.604,16	537.423.211,81
Total dos Recursos Vinculados	1.607.691.971,94	1.439.118.710,22	733.034.799,93	1.486.272.119,97	3.029.495,12	-2.053.763.153,30	160.411.075,46	-2.214.174.228,76

Fonte: RGF - Anexo 5 (LRF, art. 55, Inciso III, alínea "a").

Nota: Tabela Elaborada pela Cíameg.

Lado outro, foram considerados os RPNP do exercício de 2019 quitados no exercício de 2020, no montante de R\$128.809.649,49, para os quais não havia suficiência de caixa àquela época¹³⁰, razão pela qual foram glosados por ocasião das Contas de Governo do exercício de 2019.

Não se pode perder de vista que a obrigatoriedade de aplicação do percentual mínimo de 25% dos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino tem matriz constitucional e o constituinte originário, buscando resguardar o direito inalienável à educação, garantiu os recursos que dariam a concretude a esse direito social, e, ao fazê-lo, consignou expressamente no art. 212 da Constituição o percentual a ser aplicado sobre a receita resultante de impostos e transferências para acobertar as despesas realizadas para atingir esta finalidade, cumprindo transcrevê-lo:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Observe que a dicção do art. 212 da CR/88 não trata de despesa pública ou estágios da despesa. Ele reserva o percentual mínimo sobre a receita resultante de impostos e transferências, arrecadada no exercício, que deverá ser aplicada com a manutenção e desenvolvimento do ensino. Destarte, a exegese correta da norma é a de

¹³⁰ Consulta 932.736, formulada a esta Corte de Contas pelo Prefeito Municipal de Alfenas.



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

que a CR/88 busca garantir a aplicação do percentual da receita efetivamente arrecadada, e não da despesa fixada.

A definição de Restos a Pagar é dada pelo artigo 36¹³¹ da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, que estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal.

Extrai-se de sua acepção que, para fins de encerramento do exercício financeiro, a despesa empenhada pertence ao exercício em que ocorreu, onerando o orçamento desse mesmo exercício. Em tese, essas despesas, uma vez legalmente empenhadas, não pagas e não canceladas até 31 de dezembro do respectivo exercício financeiro, devem ser financiadas à conta de recursos arrecadados durante o próprio exercício em que se verificou a efetivação do empenho.

Ora, se a norma prevê que as despesas legalmente empenhadas, não pagas e não canceladas até 31 de dezembro do respectivo exercício financeiro, devem ser financiadas à conta de recursos arrecadados durante o próprio exercício em que se verificou a efetivação do empenho, não há como considerar como efetivados os RPNP para os quais não havia disponibilidade financeira.

Desse modo, com espeque no art. 5º da IN/TCEMG n. 13/08 e no *caput* do art. 212 da CR/88, foram considerados os Restos a Pagar Não Processados – RPNP vinculados aos Recursos do FUNDEB, no valor de R\$82.331.604,16, para os quais havia disponibilidade financeira comprovada e RPNP do exercício de 2019 quitados no exercício de 2020, no montante de R\$128.809.649,49. Já quanto aos RPNP que compuseram os gastos com MDE no valor de R\$78.079.471,30, estes foram glosados por ausência de recursos para acobertá-los.

¹³¹ Lei n. 4.320/64: Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.



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

6.1.2.3 Despesas realizadas com o FAIMG

Ao examinar a composição das despesas inscritas em RPNP, pela Secretaria de Estado de Educação, no exercício de 2020, constatou a CFAMGE que o valor de R\$61.071.757,64 (38,07%) se refere a despesas intraorçamentárias empenhadas a favor do Fundo de Ativos Imobiliários de Minas Gerais – FAIMG, registradas no elemento-item 39-96 (Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica/Transferência Onerosa da Posse de Bens Imóveis de Propriedade do Estado de Minas Gerais) lançado dentre as despesas registradas a este título no montante de R\$160.411.075,46.

Conforme aduzido pela Unidade Técnica, enquadraram-se nesse elemento de despesa¹³², as “decorrentes da utilização de bens imóveis estaduais pelos órgãos da administração direta do Poder Executivo, órgãos autônomos e entidades da administração indireta, em cumprimento ao disposto na Lei Estadual nº 22.606, de 20 de julho de 2017, e ao Decreto Estadual n.º 47.796, de 19 de dezembro de 2019¹³³”.

Constatando que o empenhamento da despesa se referia à vinculação e responsabilidade onerosa dos imóveis que compõem o FAIMG e que a maioria desses imóveis se destinavam ao funcionamento de escolas públicas estaduais ou demais atividades de interesse público relacionados à política de manutenção e desenvolvimento do ensino, foi solicitado o acesso às informações relativas ao procedimento administrativo que deu origem a essa operação (Processo SEI 1190.01.0022784/2020-37), cujo resultado foi a identificação de “transferências” de quase 400 escolas públicas já existentes, integrantes do patrimônio do Estado, para a própria Secretaria de Educação, pelo FAIMG.

Examinados esses documentos para aferir a legalidade e a razoabilidade do cômputo desse gasto para os fins do índice de MDE, tem-se que: (i) foi verificada a pactuação de negócio jurídico oneroso entre duas unidades orçamentárias integrantes da administração direta da mesma pessoa jurídica; (ii) a Lei n. 22.606/17, que criou o

¹³² Classificador Econômico da Despesa, publicado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

¹³³ Peça 7, fl. 337.



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

FAIMG e o FIIMG, não vedou a cessão de uso gratuita, sendo que este último fundo, destinado à captação de recursos para obras e investimentos do Estado possui como uma das suas fontes de financiamento a receita auferida com a locação dos imóveis detidos pelo FAIMG; (iii) os recursos do FIIMG destinam-se a: investimentos para a realização de obras e serviços públicos, pagamento das despesas para a realização da operação de securitização à instituição que venha a ser contratada, aporte financeiro para a cobertura da necessidade de financiamento da previdência dos servidores do Estado e aporte financeiro nos fundos de pagamento e de garantia para parcerias público-privadas; (iv) todos os instrumentos contidos no Decreto n. 47.796/2019, que regulamenta a Lei n. 22.606/17, são marcados pela onerosidade; e (v) que as justificativas para a celebração do Termo Oneroso com a Secretaria de Educação confirmam a hipótese de que o negócio jurídico possui o intuito de canalizar recursos para o FIIMG.

Dito isto, afirmou a CFAMGE que, a despeito de não perpassarem pelas justificativas para a celebração do Termo Oneroso com a Secretaria a possibilidade de a operação ser gratuita, já que celebrada entre órgão e fundo da mesma pessoa jurídica, em que pese haver margem legal a permitir tanto a celebração dos instrumentos onerosos elencados no Decreto n. 47.4796/19, quanto de negócios jurídicos gratuitos, principalmente em se tratando de órgãos integrantes da mesma Administração Direta, em regime de cooperação; e não terem sido apresentadas justificativas quanto ao fato de os imóveis pertencerem ao Estado, encontrando-se, efetivamente, utilizados como escolas públicas pela Secretaria de Educação; também não foi feita alusão ao seu cômputo para fins do cumprimento do limite mínimo de gastos com MDE.

Acrescentou que não houve menção ao emprego e a mudança da fonte de recursos utilizada para custear a operação: inicialmente seriam recursos ordinários (Fonte 10), mas, na assinatura, passou a ser o FUNDEB (Fonte 23); e, em se concretizando a operação planejada, o valor de R\$61 milhões do FUNDEB serão repassados ao FAIMG, a título de pagamento pela “locação” de escolas que já estavam (no período pré-pandemia) sendo utilizadas pela SEE/MG.



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

A partir do momento em que estes recursos forem transferidos para o FIIMG, perde sua vinculação original e pode ser empregado em quaisquer áreas (de investimentos a aporte para cobertura de déficit do RPPS), podendo, até mesmo, servir de base para novas despesas como MDE, que poderá redundar em dupla contabilização dessas despesas com o mesmo recurso financeiro.

Para além dessas questões, foi apontada a ausência de crédito orçamentário na LOA/2020 para custear a despesa, de tal sorte que não foram identificados créditos iniciais atribuídos à UO 1261 (SEE/MG), no âmbito do Programa 106, modalidade de aplicação 91 (Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes do Orçamento Fiscal) e o grupo de natureza, o 3 (Outras Despesas Correntes) tanto no Anexo IIa, quanto no Quadro de Detalhamento da Despesa – QDD.

E, por último, sob a perspectiva da efetividade e da legitimidade do gasto mínimo com Educação e da viabilidade da operação, não se vislumbra justificativa para a SEE realizar a despesa em prol do FAIMG, já que os estabelecimentos de ensino não foram efetivamente utilizados pela comunidade escolar, no auge da pandemia, quando as escolas estavam fechadas e as aulas sendo realizadas remotamente.

Frise-se mais, como remate, a conclusão alcançada pela Unidade Técnica, ratificada em sede de reexame, com a qual este *Parquet* coaduna, segundo a qual **não deve ser computado para fins do mínimo constitucional de MDE considerando:**

- a) o uso do FUNDEB para pagar despesas com “cessão onerosa” de escolas que já são do Estado e já são utilizadas pela SEE/MG;
- b) o cômputo desse gasto para fins de MDE, já que não se está mantendo e nem expandido o ensino, uma vez que os bens já estavam afetos à Educação e já constituíam patrimônio do Poder Executivo;
- c) a potencial desvinculação, na ponta, de recursos do FUNDEB para outras finalidades que não aquelas relacionadas à Educação;
- d) a ausência de crédito orçamentário a suportar a referida despesa; e
- e) a razoabilidade e a legitimidade do gasto no contexto da pandemia.



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

Não se pode olvidar que esses imóveis que pertencem ao patrimônio do Estado foram, ao longo do tempo, construídos e mantidos com recursos direcionados à Educação, devendo ser deduzido para efeito de cálculo com a manutenção e desenvolvimento do ensino o montante de R\$61.071.757,64.

6.1.2.4 Cancelamentos, no exercício, de Restos a Pagar inscritos com disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino

Segundo o exame inicial¹³⁴, o Estado deduziu, para fins de apuração do limite constitucional, no exercício de 2020, despesas inscritas em Restos a Pagar Processados e Não Processados ano-origem 2017 e 2018 no valor de R\$70.529.158,11 (aí incluídos os cancelamentos da Folha de Pagamento de 2018 – SEE, R\$4.045.570,00; PMMG, R\$2.203.504,00; e FHA, R\$15.147,00), referentes a despesas com MDE inscritos com disponibilidade financeira relativa, cancelados no exercício de 2020, os quais compuseram o índice constitucional da Educação do exercício a que se referem.

Acrescentou que o Estado restringiu a dedução aos cancelamentos dos Restos a Pagar Processados – RPP e Restos a Pagar Não Processados – RPNP, relativos aos anos-origem 2017 e 2018, deixando de deduzir os RPP e RPNP provenientes dos exercícios 2014, 2015, 2016 e 2019.

Despesas Realizadas com MDE – 2014 a 2019 (Segundo a SEF/SEE)

Exercícios de 2014 a 2019							R\$
Ano	Receita Arrecadada	Limite Constitucional de Aplicação em MDE (25%)	Índice Atingido %	Despesas Realizadas com MDE	Despesas Realizadas com MDE Excedente aos 25%	Restos a Pagar Cancelados (Acumulado até abril/20)	
2014	38.055.931.524,27	9.513.982.881,07	25,12	9.561.198.402,90	47.215.521,83	15.071.261,58	
2015	39.098.329.558,05	9.774.582.389,51	25,33	9.903.317.806,72	128.735.417,21	54.865.099,85	
2016	43.307.602.209,09	10.826.900.552,27	25,35	10.979.115.649,97	152.215.097,70	15.089.691,91	
2017	47.208.211.179,15	11.802.052.794,79	26,05	12.296.458.878,34	494.406.083,55	373.472.713,21	
2018	50.100.336.152,84	12.525.084.038,21	22,88	11.461.850.546,98	-1.063.233.491,23	61.400.715,27	
2019	52.694.470.347,20	13.173.617.586,80	25,42	13.395.568.192,28	221.950.605,48	9.877.091,67	

Fonte: Siafi/MG.

Ressalta-se que, para além da impropriedade de não deduzir os restos a pagar cancelados (RPP e RPNP) no presente exercício, os quais foram incluídos na composição

¹³⁴ Peça 7, fl. 344.



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

do índice constitucional de gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino, esse procedimento vai de encontro ao disposto no art. 48¹³⁵ da LRF, uma vez que as informações lançadas no RREO (Anexo 8, 2º bimestre), que dispõe de campo próprio para esse dado, não retratam a realidade do órgão, na contramão do que dispõe o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN.

Ademais, a escolha do gestor de não proceder à dedução dos cancelamentos de Restos a pagar, medida de compensação à manutenção e desenvolvimento do ensino no que se refere aos cancelamentos provenientes de exercícios anteriores, além de contrariar os dispositivos legais, compromete a efetividade da política pública de Educação.

Anota-se, por fim, que, como já apontado nos exames anteriores, o *Sistema Business Object – BO*, ferramenta de que dispõe a Unidade Técnica como instrumento de validação das informações publicadas pelo Estado, realização de consultas, dentre outras atividades de fiscalização, não dispõe de campo próprio para evidenciação dos Restos a Pagar relativos à Folha de Pagamentos por função, o que dificulta, sobremaneira, esse acompanhamento por parte da Unidade Técnica, a despeito de o Estado dispor de outros ambientes para cruzar informações diferentes daquelas disponibilizadas ao Tribunal.

Diante do exposto, ratifica este *Parquet* as conclusões alcançadas pela Unidade Técnica, no sentido de que deve ser deduzido das despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino o total dos cancelamentos dos Restos a Pagar de MDE, tanto os Processados quanto os Não Processados, no montante de R\$ 221.122.391,79.

Ainda, para que seja determinado ao Estado que proceda à evidenciação, no *Business object – BO*, de todo o montante dos cancelamentos dos Restos a Pagar, por função, a fim de que esse Tribunal, na qualidade de órgão fiscalizador, possa validar as

¹³⁵ Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.



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

informações constantes dos relatórios RFCAE 718-VIII (RPNP) e RFCAE 738-VIII (RPP), uma vez que elas impactam o cálculo do índice constitucional da Educação.

Portanto, constata-se que:

- foram refutadas as alegações da defesa quanto a: (i) inclusão de inativos no cômputo das despesas com MDE, (ii) inclusão de Restos a Pagar não Processados – RPNP, sem disponibilidade financeira de recursos vinculados ao Ensino; (iii) despesas realizadas com o FAIMG; (iv) cancelamentos, no exercício, de Restos a Pagar inscritos, com disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino; e

- que, após as glosas efetuadas, não superadas em sede de reexame, e os ajustes efetuados pela Unidade Técnica com a inclusão da Perda do FUNDEB (resultante do Acordo com a AMM) no montante de R\$ 539.723.402,14; e os RPNP do exercício de 2019, quitados no exercício de 2020, no montante de R\$128.809.649,49, foi apurado o percentual de 20,73% da Receita Líquida de Impostos e Transferências¹³⁶ em MDE.

Diante dessas constatações, entende este Ministério Público de Contas que restou evidenciado o descumprimento pelo Estado de Minas Gerais do *caput* do art. 212 da CR/88, que determina a aplicação do percentual mínimo de 25% dos recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, considerando, também, o arcabouço legal que rege a matéria, destacando-se: o § 7º do art. 212 da CR/88; o art. 3º, § 1º, da Lei n. 14.113/20; os arts. 1º, § 1º; 5º, §4º, II, e 6º, §1º da IN/TCEMG n. 13/08, com as alterações das Instruções Normativas TCEMG n.s. 09/11 e 05/12; os arts. 70 e 71 da Lei 9.394/96; o art. 48 da LRF.

6.2. Saúde

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

¹³⁶ Peça 124, fl. 57.



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

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

Em sede de prestação de contas, o Governo apresentou receita arrecadada no montante de R\$53,760 bilhões e despesas executadas no total de R\$6,608 bilhões, que resultaram no percentual de 12,29% de aplicação de recursos nas ASPS, sendo que R\$5,780 bilhões destas despesas foram liquidadas no exercício e R\$828,188 milhões inscritas em RPNP¹³⁷.

As contas apresentadas foram consideradas incorretas pela Unidade Técnica, que apurou, após as glosas efetuadas nas despesas, o percentual de 10,75%, inferior, portanto, ao limite mínimo fixado no art. 77 do ADTC – CR/88.

Entretanto, após a análise da defesa apresentada pelo Estado, a CFAMGE procedeu a ajustes nas despesas, e a despeito das glosas efetuadas, apurou, para fins do disposto no art. 77 do ADTC – CR/88, que o Estado de Minas Gerais aplicou o percentual de 12,52% de suas receitas, observando, portanto, o piso exigido de 12%:

Índice em Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS – Art. 77 do ADCT - CR/88	
Receita total de impostos e transferências	R\$53.760.429.215,55
Gastos efetivamente realizados com ASPS	R\$ 6.732.172.171,41
Percentual apurado de aplicação em ASPS	12,52%

Destaca-se que, na apuração do percentual de gastos com a saúde, se por um lado foram glosadas despesas efetuadas com recursos do Sistema Único de Saúde – SUS, repassados pelo Governo Federal à entidade credenciada, no valor de R\$ 27.763.500,82; e os RPNP, para os quais não havia disponibilidade de caixa ao final do exercício, no

¹³⁷ Peça 7, fl. 359.



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

montante de R\$ 828,188 milhões; por outro, foram consideradas despesas não informadas inicialmente pelo Estado, mas que devido à sua pertinência e efetividade se enquadram plenamente em ASPS, a saber: despesas relativas a ações de saúde classificadas incorretamente no item “28 – Serviços de Saúde Executados com Recursos do SUS” – quando o correto seria no elemento de despesa “39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”, item de despesa “29 – Serviços de Saúde prestados por Pessoa Jurídica”, no montante de R\$ 36.767.167,76; e incluídos os RPNP, inscritos no exercício de 2019 e não considerados no cálculo dos gastos em ASPS do exercício em que foram empenhados, mas liquidados no exercício de 2020, no montante de R\$ 952.290.429,72.

6.2.1 – Exclusão de Despesas Empenhadas e não Liquidadas em ASPS

Quanto à evidenciação das disponibilidades financeiras vinculadas à saúde, registrou a CFAMGE, em seu exame inicial¹³⁸:

(...) quanto aos recursos provenientes de impostos e transferências recebidas, com base nas aludidas informações, a disponibilidade de caixa bruta era de R\$ 4,496 milhões, ao passo que as obrigações financeiras alcançaram R\$ 8,057 bilhões, resultando em uma insuficiência financeira de R\$ 8,052 bilhões. Ainda assim, houve a inscrição de R\$ 828,188 milhões de RPNP, resultando em uma **insuficiência total** de R\$ 8,880 bilhões.

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

Em sede de defesa, a Secretaria de Estado da Fazenda aduziu que o Estado destinou, para aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde, o valor de R\$6.608.069.854,22, que representa o percentual de 12,29% da receita líquida de impostos e transferências, informando que os recursos executados se encontram nos diversos estágios de processamento da despesa e, quanto à indisponibilidade de caixa para suportar os RPNP, alegou que o empenhamento da despesa demonstra que o Estado assume o

¹³⁸ Peça 7, fl. 367.



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

compromisso com os fornecedores de honrar com o devido pagamento dos bens adquiridos e serviços prestados¹³⁹.

Por sua vez a AGE alegou que foram pagos, no exercício de 2020, alguns valores de restos a pagar de exercícios anteriores, para os quais não havia disponibilidade de caixa à época, sendo razoável considerar, para estes, a contabilização do ano do pagamento, quando não computados pelo Tribunal por ocasião das contas de exercícios anteriores. Acrescentou, ainda, que poderia ser utilizado, por analogia, o mesmo entendimento aplicado aos gastos com MDE.

Suscitou também a inclusão dos valores referentes aos bloqueios, efetuados nas contas do Estado, para garantir o fornecimento de medicamentos, cirurgias e repasses na área da saúde.

Com efeito, foram acatados parcialmente os argumentos trazidos pela defesa, reconhecendo os esforços dispendidos pelo Estado para ajustar e equilibrar as finanças públicas, muito embora tenha afastado de plano a flexibilização da obrigatoriedade de despesas mínimas com educação e saúde em decorrência do estado de calamidade pública no âmbito de todo o território do Estado, em razão dos impactos socioeconômicos e financeiros decorrentes da pandemia causada pelo Covid-19.

Considerou a CFAMGE que os argumentos colacionados pela defesa não trouxeram elementos capazes de alterar o entendimento consignado no exame inicial, com espeque no art. 24 da LC n. 141/2012 e no Manual de Demonstrativos Fiscais, segundo o qual, para efeito de cálculo dos recursos mínimos aplicado em ASPS, devem ser consideradas as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício a que se refiram:

Ano após ano, o Estado evidencia o cumprimento do índice de ASPS com base nas despesas empenhadas sem suficiência financeira, o que, por si só, contraria a LC 141/12 e o Manual de Demonstrativos Fiscais. Em sequência, cancelamentos em massa são empreendidos sem a consequente aplicação suplementar. Isso sem falar no descumprimento reiterado, desde 2015, das determinações do Tribunal Pleno. O resultado é não apenas um percentual

¹³⁹ Peça 124, fl. 5.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

formal abaixo do determinado pela Constituição Federal, mas, sim, menor capacidade de atendimento a necessidades básicas e universais da população mineira. É urgente que todos aqueles envolvidos no processo tenham ciência da importância dessas ações e que deixem de realizar atos que acabem por evidenciar índices que não correspondam à realidade e às determinações legais e que não contribuam para a consecução do direito fundamental à saúde (art. 196, CR).

.....

Por esse motivo, a fim de garantir o cumprimento do mínimo constitucional não apenas no plano formal, mas, sim, sob o aspecto material, a Secretaria do Tesouro Nacional (ex: Manual de Demonstrativos Fiscais) e o TCEMG (IN 19/08, TCEMG) entendem não ser adequado considerar o mero contrato ou o ato administrativo de empenhar. Pelo contrário, tais órgãos exigem, no mínimo, a conclusão do estágio da liquidação.

Ademais, é sabido que a intenção do legislador, ao criar mecanismos para impedir que despesas empenhadas sem disponibilidade financeira fossem consideradas como ASPS era preservar e garantir recursos mínimos para o financiamento da Saúde, face à vulnerabilidade dessas despesas e à suscetibilidade de serem canceladas. E é justamente o que ocorre, com certa frequência, até os dias atuais, no Estado de Minas Gerais. Apenas em 2020, mais de R\$ 365,435 milhões referentes a restos a pagar inscritos e computados para fins do mínimo de ASPS em anos anteriores foram cancelados

Mais uma vez, merece acolhida a conclusão técnica.

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

6.2.2 – Inclusão de Despesas Empenhadas e não Liquidadas em ASPS de exercícios anteriores

Em sede de reexame, a CFAMGE acatou as razões da AGE para incluir parte das despesas empenhadas e não liquidadas no exercício de 2019, inscritas em Restos a Pagar Não Processados e que deixaram de compor o percentual constitucional de gastos com saúde daquele exercício, no valor de R\$2.013.258.090,19.



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

Em raciocínio análogo ao utilizado com as despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, essas despesas, que não compuseram o percentual de gastos de 2019, mas que foram liquidadas no exercício de 2020, no valor de R\$952.290.429,72, serão acrescidas às despesas em ASPS segundo os valores empenhados e liquidados de 2020, sob pena de ficarem à deriva e não serem computadas em nenhum dos dois exercícios.

Por tais razões, os RPNP de 2019 liquidados no exercício de 2020, no valor de R\$952.290.429,72, foram acrescidos às despesas liquidadas durante a execução orçamentária de 2020, no valor de R\$5.779.881.741,69, que, somados, alcançaram o montante de R\$6.732.172.171,41, resultando no percentual de 12,52%.

6.2.3 – Inclusão de RPNP, autorizados pelo Tribunal, no cômputo do percentual constitucional em ASPS

6.2.3.1 – Inclusão de RPNP, exercício de 2015

Em que pese a previsão consignada no art. 25 da LC n. 141/12, de postergação, para o exercício subsequente, de eventual diferença resultante de não atendimento de recursos mínimos em saúde em determinado exercício, o Colegiado do TCEMG admitiu, a partir da emissão do parecer prévio sobre as contas de governo de 2015, fossem excepcionalmente computados os Restos a Pagar Não Processados sem disponibilidade financeira para efeito de se justificar o índice de 12,29%.

Naquela assentada, definiu-se que, a partir do exercício de 2017, o Estado deveria aplicar em ações e serviços públicos de saúde o valor de R\$1.227.320.543,17, referente ao montante dos RPNP inscritos sem disponibilidade financeira então incluídos no exercício de 2015.

A partir do levantamento¹⁴⁰ efetuado pela Unidade Técnica acerca do processamento dessas despesas, no período de janeiro de 2016 a dezembro de 2020,

¹⁴⁰ Peça 7, fl. 368.



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

verifica-se que, do montante inscrito em RPNP ano-origem 2015 (R\$1.227.320.543,17), foi liquidado o valor de R\$936.569.284,11, cancelado o valor de R\$180.263.366,75, e o valor de R\$110.487.892,31 encontra-se pendente de liquidação.

Por sua vez, constatou-se o pagamento de R\$696.105.981,91, que representa 76,31% do valor inscrito, restando em aberto o valor de R\$350.951.194,51.

Cumprе destacar a informação trazida pela Unidade Técnica,

(...) desde 2017 o total dos cancelamentos supera as liquidações. Veja-se que, em 2020, apenas R\$1.612,70 foram liquidados. É dizer, a redução do estoque de restos a pagar de ASPS, referente a 2015, se dá muito mais pelo cancelamento de empenhos do que por meio da conclusão dos estágios da despesa (liquidação e pagamento). Com isso, o Estado consegue computar valores para fins de ASPS e, ao longo dos anos subsequentes, cancelar as despesas que deram base ao cumprimento do índice, descumprindo as determinações do Tribunal e atingindo o percentual mínimo com lastro em despesas que sequer serão concretizadas.

No exercício de 2020, foram cancelados R\$9.260.338,74, computados em ASPS no exercício de 2015, e consoante art. 24, II, §§ 1º e 2º da LC n. 141/12 deverão ser aplicados obrigatoriamente até o encerramento deste exercício (2021).

6.2.3.2 – Inclusão de RPNP, exercício de 2016

Oportuno registrar que o Tribunal, por ocasião da emissão do Parecer Prévio sobre as Contas Governamentais do exercício de 2016, sessão do pleno de 11/7/17, novamente decidiu incluir os valores referentes aos RPNP sem disponibilidade financeira no cômputo das despesas com ASPS, desta feita, determinando que o Governo concluísse todo o ciclo da despesa (no montante de R\$5,302 bilhões) inscrita em restos a pagar processados e não processados no exercício de 2017, e, caso houvesse o cancelamento de parte dessas despesas, elas deveriam ser aplicadas no exercício de 2018.

De acordo com os valores lançados na tabela¹⁴¹ elaborada pela CFAMGE acerca da movimentação dos RPNP ano-origem 2016, do montante de R\$1.560.270.176,03 (período de janeiro de 2017 a dezembro de 2020) foi liquidado o

¹⁴¹ Peça 7, fl. 370.



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

valor de R\$1.337.662.468,51, cancelado o valor de R\$153.198.120,16, e o valor R\$69.409.587,36 encontra-se pendente de liquidação.

Ressalta-se que, do montante dos RPNP liquidados, ano-origem 2016, apenas o valor de R\$439.317.824,51 foi quitado no período de 2017 a 2020, restando pendente de pagamento o valor de R\$898.344.644,00.

Por sua vez, no que se refere à movimentação dos RPP¹⁴² ano-origem 2016, no valor de R\$914.053.238,95, restou pendente de pagamento, no encerramento do exercício de 2017, um saldo de R\$317.013.897,22, o que demonstra que o Estado não processou todos os estágios da despesa, descumprindo, portanto, a determinação exarada pelo Pleno do Tribunal, quando da emissão do Parecer Prévio relativo às Contas Governamentais de 2016.

Destarte, como evidenciado na tabela Movimentação dos RPP Ano-Origem 2016, do saldo existente no encerramento do exercício de 2019 (R\$825.389.792,45), foi acrescida a despesa liquidada a pagar no valor de R\$56.512,05, cancelado o valor de R\$20.125.855,61, quitado o valor de R\$15.111.769,63, restando, ainda, pendente de pagamento o valor de R\$790.208.679,26.

6.2.3.3 – Inclusão de RPNP, exercício de 2017

No que se refere aos RPNP ano-origem 2017 (R\$2.067.167.660,37)¹⁴³, admitidos para efeito de apuração do índice, por ocasião da emissão do Parecer Prévio sobre as Contas Governamentais de 2017, tem-se que foi liquidado, no período de janeiro de 2018 a dezembro de 2020, o valor de R\$1.510.562.094,63, cancelado o valor de R\$168.585.143,86 e o montante de R\$388.020.421,88 encontra-se pendente de liquidação.

Ressalta-se que, do montante dos RPNP liquidados (R\$1.510.562.094,63), foi quitado apenas o valor de R\$646.679.584,97, que equivale a 42,81% do total liquidado, no período de 2018 a 2020, restando pendente de pagamento o valor de R\$863.882.509,66.

¹⁴² Peça 7, fl. 371.

¹⁴³ Peça 7, fl. 373.



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

Não é demais destacar que os cancelamentos dessas despesas (R\$72.189.855,04) no exercício de 2020, já computadas para apuração do cálculo em ASPS, superaram em muito os valores liquidados (R\$44.783.966,28) e os desembolsos/pagamentos (R\$3.817.629,92), e, consoante art. 24, II, §§ 1º e 2º, da LC n. 141/12, deverão ser aplicados obrigatoriamente até o encerramento deste exercício (2021).

6.2.3.4 – Inclusão de RPNP, exercício de 2018

Ressalta-se que, nos termos das notas taquigráficas da Sessão Plenária do dia 12/2/2020, em que foram apreciadas as contas governamentais relativas ao exercício de 2018, foi novamente autorizada a inclusão dos restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira em ações e serviços públicos de saúde – ASPS, no montante de R\$1.151.167.374,69¹⁴⁴, sem que houvesse, ao final do exercício, disponibilidade de caixa para suportá-los.

No caso em apreço, foram liquidados, no período de janeiro de 2019 a dezembro de 2020, os RPNP ano-origem 2018 (R\$749.150.679,68) admitidos para efeito de apuração do índice, por ocasião da emissão do Parecer Prévio sobre as Contas Governamentais, dos quais foi cancelado o valor de R\$28.857.850,97 e encontra-se pendente de liquidação o valor de R\$281.118.563,00.

Ressalta-se que, do montante dos RPNP liquidados, foi pago o valor de R\$517.939.896,17, restando pendente de pagamento o valor de R\$231.210.783,51, que equivale a 30,86% das despesas liquidadas.

Destaca-se que, por ocasião da emissão de Parecer Prévio relativo às Contas Governamentais de 2019, o Pleno decidiu considerar somente as despesas liquidadas, não incluindo para efeito de apuração do percentual de saúde os RPNP.

¹⁴⁴ Peça 7, fl. 374.



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

Com efeito, foram inscritos em RPNP, ano origem 2019, o montante de R\$2.013.258.090,19, sendo liquidado no período de janeiro a dezembro de 2020 o valor de R\$952.290.429,72, pago o valor de R\$442.170.911,26 e encontra-se pendente de liquidação o montante de R\$995.026.973,63.

Desse modo, como minuciosamente demonstrado, o Estado não vem se desincumbindo de sua obrigação de quitar os débitos pretéritos com as ações e serviços públicos de saúde; ao contrário, insiste em inserir os RPNP sem suficiência de caixa para acobertá-los no final do exercício para compor o percentual mínimo em ASPS, contrariando a Lei Complementar n. 141/12, o Manual de Demonstrativos Fiscais e a Constituição Federal, que, ao tratar da matéria, fixa percentual sobre receitas que deverão acobertar essas despesas, não havendo como usar a atual crise financeira pela qual passa o Estado, e até mesmo a crise humanitária em decorrência da pandemia, para diminuir sua responsabilidade no enfrentamento dessas questões.

Diante dessa situação, a CFAMGE propôs a constituição de grupo de trabalho, formado por representantes do Tribunal e do Poder Executivo com o objetivo de traçar estratégias conjuntas para o cumprimento das obrigações passadas e dos índices de ASPS futuros.

6.2.3.5. Quanto aos cancelamentos de Restos a Pagar

De acordo com os §§1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar n. 141/2012, além do percentual mínimo de 12% fixado na CF/88, também deverá ser aplicada em ASPS a disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar Cancelados, até o término do exercício seguinte ao do cancelamento, mediante dotação específica para essa finalidade.

De modo diverso do consignado na LC n. 141/2012 e em deliberações dessa Corte de Contas, o Estado não tem aplicado as disponibilidades resultantes dos cancelamentos de restos a pagar processados e não processados.



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

Com base em levantamento efetuado pela Unidade Técnica, foi possível identificar os valores de RPP e RPNP cancelados e o exercício de sua ocorrência¹⁴⁵. O ponto comum a todos estes cancelamentos é que as respectivas disponibilidades de caixa não foram aplicadas, em cumprimento às determinações legais e às deliberações do Tribunal, a saber: (i) até o encerramento do exercício de 2019, não haviam sido efetivadas as aplicações relativas aos exercícios de 2014 e 2015, nos valores de R\$288,247 milhões e R\$73,906 milhões, respectivamente; (ii) não houve aplicação das disponibilidades de 2016 até o encerramento do exercício de 2017, no valor de R\$248,933 milhões; (iii) não houve aplicação das disponibilidades de 2017 até o encerramento do exercício de 2018, no montante de R\$229,893 milhões; e (iv) não houve aplicação das disponibilidades de 2018 até o encerramento do exercício de 2019, no valor de R\$469,319 milhões.

Quanto ao exercício de 2019, foram identificados cancelamentos de Restos a Pagar, inscritos nos anos de origem de 2011 a 2018, que somados totalizaram R\$161.812.417,95, cujas disponibilidades de caixa, resultantes dos cancelamentos, foram utilizadas na realização de despesas na Modalidade 95 – Aplicação Direta à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar 141/12, ocorridas na UO 2271 – Fhemig, especificamente na subfunção Assistência Hospitalar e Ambulatorial.

No exercício *sub examine* foram cancelados restos a pagar do período de 2013 a 2019 no montante de R\$365,435, dos quais R\$186,767 milhões referem-se a RPNP e R\$178,669 milhões a RPP, e consoante art. 24, II, §§ 1º e 2º, da LC n. 141/12 deverão ser aplicados obrigatoriamente até o encerramento deste exercício (2021).

A despeito de ter acatado parcialmente as alegações da defesa quanto à utilização de despesas não utilizadas para o cômputo do percentual em exercícios anteriores, afirmou a Unidade Técnica que o mesmo raciocínio não se aplica ao cumprimento às disposições contidas na Lei Complementar n. 141/12, bem como às determinações dessa Corte de Contas, quer sejam relativas às aplicações das disponibilidades financeiras oriundas dos cancelamentos de Restos a Pagar, quer sejam

¹⁴⁵ Peça 7, fl. 376.



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

relativas ao processamento total dos estágios da despesa, isto é, a liquidação integral do estoque de Restos a Pagar Não Processados e o seu posterior pagamento.

O levantamento¹⁴⁶ efetuado pela Unidade Técnica das movimentações ocorridas no exercício de 2020, relativas aos saldos de RPNP inscritos nos anos-origem 2012 a 2019 evidenciam que, do montante de R\$3.079.702.735,63, foram liquidados apenas R\$1.010.302.450,97, sendo quitados tão-somente R\$456.848.913,53; e, quanto aos saldos de RPP, anos-origem 2009 a 2019, no valor de R\$5.340.192.152,18, foram quitados apenas R\$866.213.713,07.

Ainda resta de RPNP inscritos nos anos-origem 2012 a 2019 o saldo a pagar de R\$2.436.087.258,60; e de RPP, anos-origem 2009 a 2019, o saldo a pagar de R\$4.295.309.629,95.

Destarte, ratifica este *Parquet* o entendimento esposado pela Unidade Técnica, a fim de seja expedida determinação ao Governo para que, até o final do exercício de 2021, sejam aplicadas em ASPS as disponibilidades financeiras oriundas dos cancelamentos de RPNP, anos-origem 2013-2019, no montante de R\$ 186,767 milhões, e RPP, anos-origem 2013-2019, no montante de R\$ 178,669 milhões, totalizando R\$ 365,435 milhões, sem prejuízo do percentual mínimo de 12% definido na CR/88, conforme disposto nos §§1º e 2º do art. 24 da LC n. 141/2012.

6.3 Amparo e Fomento à Pesquisa¹⁴⁷

De acordo com o art. 212 da CE/89, cabe ao Estado manter entidade de amparo e fomento à pesquisa, devendo dotá-la dos recursos necessários à sua efetiva operacionalização, correspondente a, no mínimo, um por cento da receita orçamentária

¹⁴⁶ Peça 7, fls. 379 e 380.

¹⁴⁷ Art. 70 – Dos recursos atribuídos à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – Fapemig –, correspondentes a, no mínimo, 1% (um por cento) da receita corrente ordinária do Estado e por ela privativamente administrados, nos termos do [art. 212 da Constituição do Estado](#), no mínimo 40% (quarenta por cento) serão destinados ao financiamento de projetos desenvolvidos por instituições estaduais.

§ 1º – Do total destinado ao financiamento de projetos desenvolvidos por instituições estaduais nos termos do *caput*, serão destinados:



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

corrente ordinária do Estado, a ser repassada em parcelas mensais, equivalentes a um doze avos, no respectivo exercício.

Em cumprimento a este comando, foi criada, por meio da Lei n. 11.552, de 03 de agosto de 1994, a Fundação de Amparo e Fomento à Pesquisa – Fapemig, dotada de autonomia administrativa e financeira, cuja finalidade é promover atividades de fomento, apoio e incentivo à pesquisa científica e tecnológica no Estado (art. 2º).

Destaca-se que a LDO¹⁴⁸ (art. 70) fixou em 1% da Receita Corrente Ordinária – RCO os recursos a serem repassados à Fapemig. A LOA, por sua vez, fixou, após a desvinculação de 30% de impostos, taxas e multas (Emenda Complementar n. 93/2016) efetuados sobre a receita base de cálculo R\$45,623 bilhões, o valor de R\$319,363 milhões a serem repassados.

A Unidade Técnica elaborou tabela¹⁴⁹ de repasses mensais à Fapemig a partir dos Demonstrativos da Aplicação de Recursos no Amparo e Fomento à Pesquisa à Conta dos Recursos Ordinários, elaborados pela Superintendência Central de Contadoria-Geral da Secretaria de Estado de Fazenda – SCCG/SEF, que evidenciam, em tese, os valores previstos (R\$319.363.369) e os repassados pela SEF (R\$347.853.188).

¹⁴⁸Art. 70 – Dos recursos atribuídos à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – Fapemig –, correspondentes a, no mínimo, 1% (um por cento) da receita corrente ordinária do Estado e por ela privatamente administrados, nos termos do [art. 212 da Constituição do Estado](#), no mínimo 40% (quarenta por cento) serão destinados ao financiamento de projetos desenvolvidos por instituições estaduais.

§ 1º – Do total destinado ao financiamento de projetos desenvolvidos por instituições estaduais nos termos do *caput*, serão destinados:

I – 65% (sessenta e cinco por cento) ao custeio de programas e projetos em ciência, tecnologia e inovação, no âmbito das políticas públicas do Estado sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – Sede;

II – no mínimo 20% (vinte por cento) ao custeio de programas e projetos de ensino, pesquisa e extensão, com ênfase em ciência, tecnologia e inovação, alinhados às políticas públicas do Estado, implementados pela Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes – e pela Universidade do Estado de Minas Gerais – Uemg;

III – no mínimo 15% (quinze por cento) ao custeio de programas e projetos em ciência, tecnologia e inovação, no âmbito das políticas públicas do Estado sob a responsabilidade de outras secretarias e outros órgãos e entidades da administração direta e indireta.

§ 2º – A destinação dos recursos previstos nos incisos II e III do § 1º fica condicionada à apresentação dos programas e projetos a que se referem esses incisos, os quais serão submetidos à avaliação da Sede antes de serem encaminhados à Fapemig, a fim de evitar conflitos de políticas públicas.

¹⁴⁹ Peça 7, fl. 385.



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

Isto porque, após esclarecimentos apresentados pela Entidade, constatou-se que, a partir do exercício de 2016, com a descentralização financeira mensal, os repasses não eram efetuados em sua totalidade, o que resultou na inscrição de inúmeras despesas em restos a pagar processados.

Assim, os valores apresentados no demonstrativo ora mencionado retratam a descentralização escritural e não os repasses financeiros.

Desta feita, a partir de dados fornecidos pela Fapemig¹⁵⁰, tem-se que foi liberado escrituralmente o valor de R\$350.854.498 e descentralizado financeiramente o valor de R\$96.622.095.

Além de ferir o disposto no *caput* do art. 70 da LDO e do art. 212 da CE/89, esse procedimento não encontra amparo nas normas contábeis vez que, por se tratar de variação patrimonial diminutiva, apenas o registro da cota, qual seja, a liberação escritural, não é suficiente para garantir a representação fidedigna do fenômeno econômico que se pretende registrar.

Nesse passo, como apontado pela Unidade Técnica, para dar efetividade ao comando constitucional, faz-se necessário não apenas a previsão de créditos orçamentários, mas que se dê efetividade ao comando do art. 212 da CE para que sejam efetuados os repasses em regime duodecimal de transferências, conforme determinação constitucional.

De acordo com o disposto no art. 70 da Lei n. 23.364/2019 (LDO) deverão ser destinados ao financiamento de projetos desenvolvidos por instituições estaduais, no mínimo, 40% dos recursos destinados à Fapemig.

Entretanto, no exercício de 2020, foram empenhadas despesas no montante de R\$69,032 milhões em financiamentos de programas, sendo que, desse montante, R\$64,903 milhões foram aplicados em seus próprios programas e R\$4,129 milhões

¹⁵⁰ Peça 7, fl. 387.



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

(6,00%) em programas desenvolvidos por outras instituições estaduais, descumprindo, assim, o disposto no art. 70 da Lei n. 23.364/2019¹⁵¹.

Demais disso, quando examinado o comportamento do processamento das despesas relativas aos recursos repassados à Fapemig, tem-se que sua execução vem sofrendo redução expressiva nos últimos exercícios, a título de exemplo, a despesa empenhada e liquidada no exercício de 2020 representa menos de 30% da mesma despesa, empenhada e liquidada, no exercício de 2016.

Vale destacar que, se for comparado com a despesa paga, esse percentual se aproxima de 50%.

De sorte que, efetivamente, foi repassado à Entidade apenas 28%, 30%, 44%, 72% e 50% nos exercícios de 2020, 2019, 2018, 2017 e 2016, respectivamente, dos recursos previstos na CE/90 (em 1% da Receita Corrente Ordinária – RCO), situação essa que fez com que a Fapemig se visse *obrigada a descontinuar ou suspender importantes linhas de fomento à ciência, tecnologia e inovação, tais como o Programa de Iniciação Científica, Participação em Eventos, dentre outros, o que certamente tem representado um retrocesso à evolução da ciência e seus impactos econômicos e sociais no Estado*, sem falar no alto valor de despesas inscritas em restos a pagar (R\$233,80 milhões)¹⁵².

A tabela elaborada pela CFAMGE, a partir de dados extraídos do Siafi, demonstrando a evolução da execução da despesa da Fapemig, retrata o descaso com que a pesquisa e a inovação científica e tecnológica são tratadas no Estado.

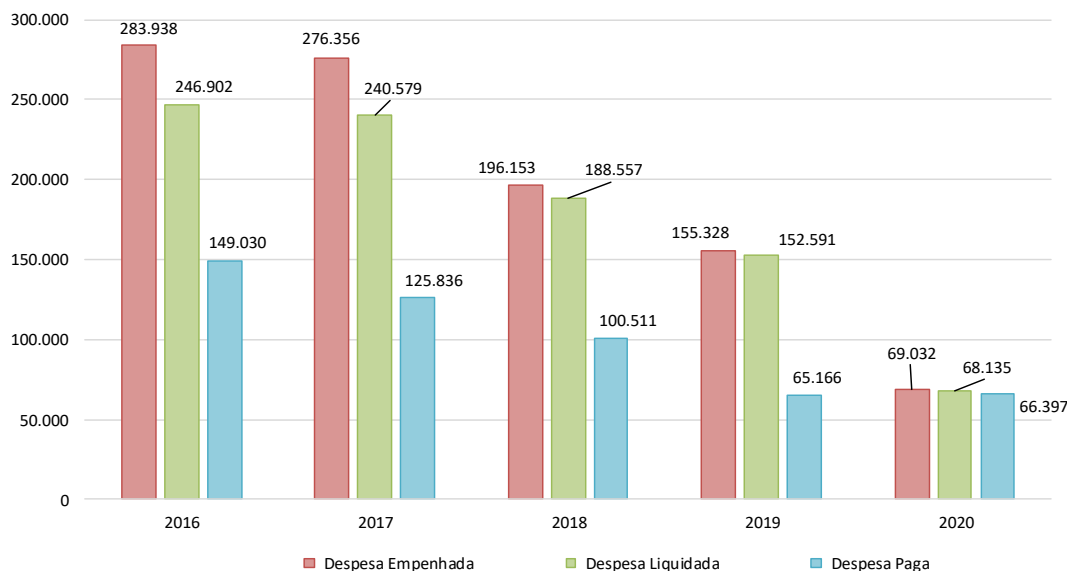
¹⁵¹ Peça 7, fl. 389.

¹⁵² Peça 7, fl. 391.



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

Evolução da Execução da Despesa – 2016 a 2020



Diante do exposto, ratifica este Ministério Público de Contas o exame inicial quanto à falta do devido repasse financeiro (a despeito do registro contábil) à Fapemig e, dessa forma, pelo não cumprimento do art. 212 da CE/89, vez que não basta a salvaguarda do recurso, fazendo-se necessário que esses recursos sejam efetivamente utilizados no fomento à pesquisa e inovação científica e tecnológica, de modo a permitir a prestação de serviço adequado e que alcance os seus propósitos institucionais, assim como quanto ao descumprimento do art. 70 da Lei 23.364/2019, por deixar de destinar 40% dos recursos repassados à Fapemig ao financiamento de projetos de pesquisa desenvolvidos por instituições estaduais.

6.4. Despesas com Publicidade

Preliminarmente cabe informar que não foi possível aferir o limite de gastos com as despesas com publicidade, nos termos do que dispõe o §2º do art. 158 da CE/89:

Art. 158
§ 2º – Tomando-se como referência as respectivas dotações orçamentárias, o percentual executado e pago das despesas com publicidade não será superior, em cada trimestre, ao percentual executado e pago das despesas decorrentes das propostas prioritizadas nas



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

audiências públicas regionais, ressalvados os casos de despesas imprevisíveis e urgentes, decorrentes de calamidade pública. (g.n.)

Dito isto, como abordado no item específico, o Estado continua, como nos exercícios anteriores, deixando de fixar o percentual de 1% da receita orçamentária corrente ordinária para o atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais, exigência consignada no § 5º do art. 155 da CE/89, inviabilizando, deste modo, aferir se as despesas com publicidade excederam, em cada trimestre, o percentual executado e pago das despesas priorizadas nas audiências públicas regionais, com as ressalvas previstas no citado §2º do art. 158.

Verificada a evolução das despesas com publicidade, tem-se que no exercício de 2020, se comparado ao exercício de 2017, houve queda tanto no Orçamento de Investimento (55,59%) quanto no Orçamento Fiscal (73,13%). Quando comparada ao exercício anterior, observa-se queda das despesas realizadas no Orçamento Fiscal (10,24%) e aumento no Orçamento de Investimento (20,53%), com diminuição no geral de 4,25% em relação a 2019.

Os restos a pagar processados e não processados com publicidade alcançaram o montante de R\$29,087 milhões, sendo inscritos no exercício restos a pagar no valor de R\$21,607 milhões. Do total empenhado no Orçamento Fiscal (R\$62,899 milhões), 34,35% foi inscrito em restos a pagar, dos quais R\$10,710 milhões são de responsabilidade da Secretaria Geral e R\$7,072 milhões do Fundo Estadual de Saúde.

O Estado foi instado a manifestar-se quanto ao longo prazo desde a inscrição dos valores inscritos em restos a pagar relativos aos anos de 1998, 2005, 2013 e 2014 ao que, após reexame das alegações a CFAMGE recomendou que,

(...) cabe observar que, se há agências publicitárias que estão sub judice ou que, por recomendação da AGE, não se deve efetuar pagamentos a determinados credores face às mais variadas razões de ordem jurídica, deveria o Governo alertar as unidades orçamentárias para que não continuem realizando contratos de publicidade com tais agências enquanto houver alguma pendência judicial. É o caso da agência Casablanca Comunicação e Marketing Ltda., que, em 2021, continua atuando como prestadora de serviços ao Estado.



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

Deste modo, este *Parquet* ratifica o posicionamento técnico e opina por recomendação ao Estado para que:

- 1) alerte às unidades orçamentárias para que se abstenham de realizar contratos de publicidade com as agências publicitárias envolvidas em pendências judiciais;
- 2) insira, nos próximos projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias, o percentual de 1% da receita orçamentária corrente ordinária do Estado ao atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais, exigência consignada no §5º do art. 155 da CE/89, de modo a possibilitar o cumprimento do limite de gastos com as despesas com publicidade, consoante o disposto no §2º do art. 158 da CE/89; e
- 3) alerte a todas as unidades e órgãos que publiquem corretamente os gastos com publicidade, de forma padronizada, e, principalmente, atendendo a todos os dispositivos da Lei n. 23.650/2020, demonstrando, assim, para a sociedade, comprometimento e transparência destas informações.

7. Mineração

7.1. Recursos da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais - CFEM

A compensação financeira pela exploração de recursos minerais - CFEM encontra substrato no §1º do art. 20 da CR/88, que assegurou aos Municípios, Estados e União uma contrapartida pela exploração dos recursos minerais em seus respectivos territórios.

Nesse sentido, foi proferido voto pelo Ministro Edson Fachin, ao analisar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.846, ajuizada pelo Governador do Estado do Espírito Santo em face do art. 9º da Lei Federal n. 7.990/1989, firmando o entendimento de que os *royalties* são receitas originárias da União, tendo em vista a propriedade federal dos recursos minerais, e obrigatoriamente transferidas aos Estados e Municípios. Reafirmou, ainda, o entendimento exarado na ADI 4.606, de relatoria do Ministro



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

Alexandre de Moraes, segundo o qual a legislação prevista para a transferência das receitas dos *royalties* aos entes subnacionais possui natureza federal e ordinária.

A CFEM foi instituída pela Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989, mas os percentuais da distribuição da compensação financeira foram definidos pela Lei n. 8.001, de 13 de março de 1990, regulamentada pelo Decreto n. 01, de 11/1/1991.

Nessa ordem de ideias, a Lei n. 7.990/1989 regulamentou o art. 21, XIX, da CF, que instituiu, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, o direito à compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continentais, mar territorial ou zona econômica exclusiva.

Essa norma sofreu diversas alterações, cabendo aqui destacar aquelas relativas à aplicação e às vedações ao uso dos recursos ora tratados:

Art. 8º O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.

§ 1º As vedações constantes do caput não se aplicam: (Redação dada pela Lei nº 12.858, de 2013)

I - ao pagamento de dívidas para com a União e suas entidades; (Incluído pela Lei nº 12.858, de 2013)

II - ao custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública. (Incluído pela Lei nº 12.858, de 2013)

§ 2º Os recursos originários das compensações financeiras a que se refere este artigo poderão ser utilizados também para capitalização de fundos de previdência. (Parágrafo incluído pela Lei nº 10.195, de 14.2.2001)

Posteriormente, a Lei n. 13.540/2017 alterou o art. 2º da Lei n. 8.001/1990, que definira os percentuais da distribuição da compensação financeira, introduzindo



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

destinação **preferencial** (art. 2º, §6º) de pelo menos 20% dos recursos percebidos pelo Distrito Federal, Estados e Municípios onde ocorrer a produção¹⁵³.

Infere-se, pois, que, além de garantir recursos para implementar a diversificação da economia e a garantia de permanência de desenvolvimento socioeconômico dos municípios mineradores, os recursos poderão ser aplicados no: (i) pagamento de dívidas para com a União e suas entidades; (ii) custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública; e (iii) capitalização de fundos de previdência, contanto que observe a aplicação, preferencialmente, de pelo menos 20% (vinte por cento) de cada uma dessas parcelas para atividades relativas à diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral sustentável e ao desenvolvimento científico e tecnológico (§6º, art. 2º da Lei n. 8.001/1990, com as alterações introduzidas pela Lei n. 13.540/2017).

Tem-se, portanto, que, embora criada como contraprestação pela utilização econômica dos recursos minerais, a norma de regência não vinculou a aplicação desses recursos. Isto porque as jazidas minerais são, por natureza, finitas, sendo imprescindível que os Municípios e Estados procurem diversificar sua base econômica para permitir a continuação do desenvolvimento econômico após o esgotamento das jazidas. Lado outro, a exploração mineral, além de causar danos ao meio ambiente e impedir o uso da área para outros fins como a agricultura, costuma vir acompanhada de fluxos migratórios que

¹⁵³ Art. 2º As alíquotas da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) serão aquelas constantes do Anexo desta Lei, observado o limite de 4% (quatro por cento), e incidirão:

(...)

§ 2º A distribuição da compensação financeira referida no **caput** deste artigo será feita de acordo com os seguintes percentuais e critérios:

(...)

V - 15% (quinze por cento) para o Distrito Federal e os Estados onde ocorrer a produção

VI - 60% (sessenta por cento) para o Distrito Federal e os Municípios onde ocorrer a produção;

(...)

§ 6º Das parcelas de que tratam os incisos V e VI do § 2º deste artigo, serão destinados, **preferencialmente**, pelo menos 20% (vinte por cento) de cada uma dessas parcelas para atividades relativas à diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral sustentável e ao desenvolvimento científico e tecnológico.



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

sobrecarregam a infraestrutura física e social das regiões afetadas, o que leva à necessidade de utilização dos mencionados recursos para custear esses investimentos.

A Constituição Mineira dispõe, em seus arts. 252 e 253, que os recursos oriundos da participação na exploração de recursos minerais serão **prioritariamente** aplicados de forma a garantir assistência aos municípios que se desenvolvem em torno de atividade mineradora, tendo em vista a diversificação de sua economia e a garantia de permanência de seu desenvolvimento socioeconômico, sem, contudo, definir um percentual mínimo de aplicação.

Além disso, dispõe, também, que esses recursos deverão ser destinados para garantir o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (§3º do art. 214).

Segundo consta do Relatório Técnico, até a presente data não foi normatizado o Plano de Integração nem criado o Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, previstos nos §§1º e 3º do art. 253 da CE, a ser constituído com recursos do Estado e dos Municípios interessados com o intuito de, prioritariamente, estimular a diversificação de sua economia e a garantia de permanência de seu desenvolvimento socioeconômico.

Conforme informado pela CFAMGE, do valor arrecadado com a CFEM no país no exercício de 2020 (R\$6,079 bilhões), foi destinado aos Estados produtores R\$872,640 milhões e aos Municípios produtores R\$3,487 bilhões, que equivale a 14,35% e 57,36%, respectivamente, evidenciando repasses inferiores aos percentuais fixados pelos incisos V e VI do §2º do art. 2º da Lei n. 8.001/1990¹⁵⁴.

O Estado de Minas Gerais contribuiu com a arrecadação da CFEM no país com o valor de R\$2,365 bilhões no exercício de 2020 e recebeu a título de compensação financeira o valor de R\$361,307 milhões, ante à previsão de R\$267,810 milhões, o que resultou em excesso de arrecadação de R\$93,497 milhões (34,91%)¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Peça 7, fls. 416 e 417.

¹⁵⁵ Peça 7, fl. 423.



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

Após a subtração do percentual de 30% de recursos destinados à desvinculação de receita (R\$108,392 milhões), classificados na Fonte 11, consoante Emenda Constitucional n. 93/2016, restaram R\$252,915 milhões de recursos disponíveis, classificados na Fonte 32, para, preferencialmente, diversificar sua base econômica para permitir a continuação do desenvolvimento econômico após o esgotamento das jazidas.

Foram executadas despesas no montante de R\$98,000 milhões, que equivale a 38,75% dos recursos classificados na Fonte 32 e, caso se considerem os recursos apropriados às duas fontes (11 e 32), o percentual reduz para 27,12%.

Essas despesas superaram a previsão inicial (R\$68,200) em 43,69%, evidenciando descompasso do planejamento. Isto porque a previsão da despesa corresponde a apenas 25% da receita prevista para a CFEM, o que demonstra que o Estado, além de não priorizar a aplicação desses recursos para promover a diversificação econômica e a garantia da permanência do desenvolvimento socioeconômico do município que se desenvolva em torno de atividade mineradora, também não buscou diagnosticar as demandas de projetos e ações a serem executados com tais recursos, priorizar a execução de ações voltadas às questões de fiscalização, licenciamento ambiental de complexos minerários, minimização de riscos e garantia de segurança da atividade, dentre outros¹⁵⁶.

A despeito da baixa aderência entre os valores fixados (orçado) e realizados, constatou-se que 99,95% dos gastos realizados com a Fonte 32 destinaram-se à recuperação e à manutenção da malha viária do Estado, especialmente em municípios mineradores, e o restante de 0,05%, em que pese estarem alocados em ações ligadas aos objetivos da CFEM, em razão da priorização das despesas necessárias ao enfrentamento da pandemia de Covid-19, não tiveram a comprovação de que beneficiaram apenas municípios mineradores do Estado, como também não foi comprovado que as parcelas não executadas foram utilizadas para o combate à pandemia.

¹⁵⁶ Peça 124, fl. 13.



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

Em sede de reexame quanto à ausência de comprovação de que, na entrega dos produtos das ações dos Programas 63, 64 e 66, a cargo da Sede, tenham sido beneficiados apenas municípios mineradores, frisou a Unidade Técnica que:

Não obstante a informação da SPMEL quanto aos objetivos dos projetos mencionados, ela não se manifestou sobre o que foi efetivamente questionado, ou seja, a não realização do orçamento da Fonte 32 nas ações dos Programas 63, 64 e 66, sob a justificativa da priorização das despesas com a pandemia, o que não foi comprovado, já que os seus créditos orçamentários iniciais não foram remanejados, permanecendo inalterados e autorizados até o final do exercício, levando ao entendimento de não terem sido utilizados na finalidade primordial da Cfem, tampouco, no custeio das despesas sanitárias advindas da pandemia. Assim, mantém-se o apontamento.

Ressalta-se que, dentre os 41 municípios beneficiados que receberam investimentos por meio da Ação 2039 - cuja finalidade é planejar, realizar e avaliar as ações de intervenção na malha rodoviária pavimentada e não pavimentada -, o Município de Arinos¹⁵⁷, segundo a Unidade Técnica, não figura dentre aqueles considerados mineradores e, por consequência, afetados pela atividade minerária¹⁵⁸.

Demais disso, além de não direcionar os recursos da CFEM aos municípios mineradores, para garantir a sua diversificação econômica, garantindo assim o desenvolvimento socioeconômico e a conservação do meio ambiente, os recursos da Fonte 32 nunca foram realizados na sua integralidade.

Dessa forma, ratifica-se o posicionamento técnico e entende-se que devem ser reiteradas as seguintes recomendações ao Governo do Estado de Minas Gerais:

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

¹⁵⁷ Peça 7, fl. 423.

¹⁵⁸ Peça 124, fl. 14.



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

c) acione a ANM, por meio da SEF, questionando o valor repassado frente ao percentual total da receita arrecadada, a que faz jus o Estado, bem como por eventual diferença entre os valores informados no *site* (R\$338,385 milhões) e o constante dos extratos bancários (R\$361,307 milhões); e

d) priorize o direcionamento dos recursos da CFEM aos municípios mineradores, com investimentos em sua diversificação econômica, na garantia de permanência de seu desenvolvimento socioeconômico e na conservação do meio ambiente para as gerações futuras.

7.2. Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização da Atividade de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários - TFRM

A TFRM foi instituída pela Lei Estadual n. 19.976, de 27 de dezembro de 2011, e regulamentada pelo Decreto Estadual n. 45.936, de 23 de março de 2012.

O art. 20 do Decreto n. 45.936/2012 destinou os recursos arrecadados com a TFRM à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Semad, ao Instituto Estadual de Florestas – IEF, à Fundação Estadual do Meio Ambiente – Feam e ao Instituto Mineiro de Gestão das Águas – Igam, para que se desincumbam das atividades de registro, controle e fiscalização.

No exercício de 2020, foram arrecadados R\$279,680 milhões a título de TFRM, apresentando queda nessa receita da ordem de 12,53% se comparado ao exercício anterior. Também, como ocorreu com a CFEM, os recursos da taxa foram segregados em duas Fontes (11 e 72), com o propósito de dar efetividade à Emenda Constitucional n. 93/2016, desvinculando 30% dessas receitas.

Assim, do montante R\$279,680 milhões, o valor de R\$83,605 milhões foi desvinculado e classificado na Fonte 11 e R\$196,075 milhões, na Fonte 72.

Verificadas as despesas efetuadas somente com fonte 72, foram observados gastos da ordem de R\$164,204 milhões, que equivalem a 83,75% da receita classificada nessa Fonte e a 89,88% da despesa fixada na LOA (R\$182,700 milhões).



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

Observou-se, ainda, que os recursos da TFRM foram destinados aos órgãos do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Sisema, em conformidade com o Decreto n. 45.936/12, a saber: 59,44% foram aplicados pela Semad; 27,13% pelo IEF; 8,98% pelo Igam; e 4,45% pela Feam.

No que se refere à execução das despesas efetuadas com esses recursos, foi evidenciada baixa aderência dos valores empenhados com a previsão constante da LOA, explicada em grande medida pelo fato de que esses recursos, além de financiar Despesas de Custeio e de Capital, passaram também a suportar Despesas de Pessoal e Encargos Sociais e Auxílio-Alimentação, em razão do contingenciamento de gastos efetuado pelo Estado, em função da pandemia de Covid-19 (Decreto n. 47.904/2020), buscando direcionar recursos para ações que mitigassem os efeitos financeiros causados pela pandemia.

Instado a esclarecer quanto à baixa aderência dos valores empenhados e a previsão orçamentária, o Estado manifestou-se por meio da Controladoria Geral do Estado e da Secretaria de Estado de Fazenda, apresentando justificativas que foram parcialmente acatadas pela Unidade Técnica, que, a despeito de entender a flagrante necessidade de redefinição de diretrizes e de medidas de ajuste fiscal, sugeriu que os órgãos envolvidos atentassem para a importância da qualidade do planejamento governamental.

Destarte, este *Parquet* ratifica o entendimento técnico e, em linha com o reexame, opina por recomendação à Semad, à Feam, ao IEF e ao Igam no sentido de que atentem para a importância da qualidade do planejamento governamental, fazendo com que a sua execução se aproxime ao máximo do que nele foi fixado, dando mais transparência e eficácia à gestão.



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

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, considerando (a) que a quase totalidade das irregularidades apuradas se devem a fatos pretéritos ao exercício *sub examine*, que vêm se arrastando por vários anos consecutivos; (b) que o advento da pandemia de Covid-19 em 2020 causou dificuldades de toda ordem, inclusive para a administração pública, que precisou se adaptar a uma nova realidade e concentrar esforços no enfrentamento das demandas decorrentes do estado de calamidade pública instalado; (c) que, mesmo com todas as adversidades, ao se confrontar os dados das contas do exercício de 2019 com os aqui analisados, foi possível inferir um esforço do governo em vários segmentos no sentido de adequação às normas de regência e maior racionalidade e eficiência administrativa, conforme evidencia a análise constante do relatório da CFAMGE e desse parecer; e, ainda, (d) à vista das circunstâncias concretas examinadas e da inteligência do 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), notadamente do seu § 1º, que determina a necessidade de serem considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor ao interpretar normas sobre gestão pública, bem como as circunstâncias práticas que impactaram na ação do agente; **OPINA** este Ministério Público de Contas, no cumprimento de sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução (art. 32 da Lei Complementar n. 102/2008), **pela emissão de parecer prévio pela APROVAÇÃO, COM RESSALVAS, das contas do Governo do Estado de Minas Gerais, relativas ao exercício financeiro de 2020**, com as recomendações e determinações endereçadas aos responsáveis consignadas neste Parecer e nos relatórios técnicos encartados nos autos, sobretudo em razão dos seguintes vícios:

1) Participação popular nas políticas públicas:

- ✓ ausência de previsão na LDO do percentual mínimo de 1% destinado ao atendimento das necessidades da população apresentadas nas audiências públicas regionais, descumprindo o disposto no art. 155, §5º, da CE/89;
- ✓ ausência de implementação das demandas sociais levantadas pela Comissão de



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

Participação Popular da Assembleia, descumprindo o disposto no art. 157, §5º, da CE/89 e no art. 8º, §2º, da Lei n. 23.578/2020;

2) Créditos Adicionais:

✓ edição dos Decretos nºs 446, 462 e 519, cujas fontes de recursos são insuficientes para acobertar os créditos adicionais abertos, o que contraria o disposto no art. 167 da Constituição da República e no art. 43 da Lei 4.320/64;

✓ registro no Business Office de inúmeros créditos suplementares lançados a título de créditos especiais;

✓ abertura de créditos especiais no valor de R\$280,676 milhões (Decretos nºs 159, 163, 171 e 206/2020) que superaram em R\$20,270 milhões o montante de créditos autorizados pela Lei Estadual 23.362/2020, que criou o Programa de Enfrentamento aos Efeitos da Pandemia de Covid-19;

✓ previsão de que os remanejamentos das emendas parlamentares individuais - orçamento impositivo - não oneram o limite fixado para a abertura de créditos suplementares, o que contraria o inciso VII do art. 167 da Constituição da República/88;

✓ ausência de indicador de procedência e uso que permita distinguir as emendas individuais das emendas de blocos que possibilitem a verificação do cumprimento do percentual destinado a Ações e Serviços Públicos de Saúde ou à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino;

✓ descompasso entre os créditos consignados na Lei Orçamentária Anual, sancionada pelo Chefe do Executivo, e o princípio orçamentário da discriminação c/c o art. 15 da Lei n. 4.320/1964;

✓ execução orçamentária realizada por meio de alterações no Sigcon-saída, em detrimento à edição de leis ou decretos para modificar o crédito orçamentário constante na LOA;

3) Gestão Fiscal:

✓ descumprimento pelo Estado da Programação Inicial e do Plano de



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

Contingenciamento (Decreto n. 47.865/2020 e Decreto n. 47.904/2020);

✓ dedução dos valores referentes à Cessão de Direitos Creditórios à MGI, com espeque na Lei Estadual n. 19.266, de 18/12/2010, da receita corrente líquida, sem que para tanto haja permissivo na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, na Constituição da República e no Manual de Demonstrativos Fiscais;

✓ manutenção do registro contábil do Depósitos Judiciais em atos potenciais passivos, contrariando o disposto nos incisos I e III do art. 29 da LRF;

✓ ausência de notas explicativas que esclarecessem as discrepâncias ocorridas nos resultados primário e nominal acima e abaixo da linha devido a divergências metodológicas, consoante previsão do Manual de Demonstrativos Fiscais;

4) Renúncia de receitas:

✓ crescimento desenfreado de renúncia de IPVA, que atingiu seu ápice no exercício de 2020, com o crescimento de mais de 40% no exercício, mesmo período em que a receita com este imposto aumentou apenas 4% sem que fossem adotadas, previamente, as medidas de compensação, contrariando o disposto no art. 14, §2º, da LRF;

5) Restos a pagar:

✓ inscrição de restos a pagar não processados no valor de R\$4.278.974.758,58 quando apresentava insuficiência financeira de R\$33.740.002.708,47, que somada aos RPNP inscritos no exercício alcançou o montante de R\$38.018.976.887,05, o que indica descumprimento dos arts. 1º, § 1º, e 55, III, alínea b, item 3, da LRF;

✓ crescimento significativo do estoque de Restos a Pagar Processados - RPP e Restos a Pagar Não Processados - RPNP, perfazendo, no final de 2020, R\$47.098.209.711,64;

6) Despesa com Pessoal:

✓ o Poder Executivo ultrapassou o limite máximo de gastos com pessoal em 4,96%, aplicando 53,96% da Receita Corrente Líquida – RCL, descumprindo o disposto na alínea “c” do inciso II do art. 20 da LRF;



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

✓ utilização de aportes para cobertura do déficit atuarial para o pagamento de inativos e dedução da despesa bruta com pessoal sem que fossem respeitadas as determinações do § 1º da Portaria MPS n. 746/11 do Ministério da Previdência Social e do art. 2º, inciso XX, da Portaria MPS 403, de 10 de dezembro de 2008;

7) Previdência Social do Servidor Público:

✓ ausência de revisão do plano de custeio e benefícios do RPPS, descumprindo o mandamento constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial do regime, consoante o disposto no art. 40, *caput*, da CR/1988 e no art. 1º, I, da Lei n. 9.717/1998;

✓ ausência de regulamentação do Funprev e de implementação do seu regime de capitalização no RRPS-MG, descumprindo o disposto na Lei n. 9.717/1998;

✓ irregularidade na utilização das provisões matemáticas do Funfip (31/12/20), apuradas pelo regime financeiro de capitalização, com vistas à apuração em longo prazo da saúde financeira do RPPS, consoante determinação do § 4º do art. 12 da Portaria MF 464/2018, do percentual de 22% de contribuição suplementar patronal, para a qual ainda não há previsão legal tanto da aplicação da alíquota quanto do prazo legal;

✓ insuficiência de contrapartida dos servidores da PMMG e CBMMG para o custeio dos proventos de inatividade, contrariando o disposto no art. 1º da Lei n. 9.717/1998 c/c o art. 40 da CR/88;

✓ inconsistências no quadro de projeção atuarial do Iplemg, que não demonstra as projeções das receitas e dos resultados a cada exercício, seguido das informações de diferenças entre receita e despesa que não se confirmam na coluna de Saldo; esse evento se repete ano a ano, até o final da projeção (40 anos), o que, para além de impossibilitar a verificação da convergência do fluxo de receitas e despesas com o passivo atuarial, coloca em xeque a consistência do resultado atuarial do Iplemg;

✓ os valores relativos aos benefícios concedidos e a conceder (R\$133.296.531.892,65 e R\$248.578.177.535,85) divergem dos valores constantes do Relatório de Avaliação Atuarial, sob o mesmo título (R\$152.312.142.381,66 e R\$34.217.264.174,53), indicando



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

que as provisões lançadas no Balanço Patrimonial de 2020 do Funfip não registram provisões matemáticas apuradas nessa data, em desacordo com a Portaria MF 464/18;

8) Educação:

✓ ausência do Parecer Circunstanciado elaborado pelo CONSFUNDEB - responsável não só pelo acompanhamento e o controle interno da aplicação dos recursos do FUNDEB, como também pela supervisão anual do censo escolar e da elaboração da proposta orçamentária anual, com vistas a propiciar o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização do Fundo, contrariando o disposto no art. 27 da Lei n. 11.494/2007 c/c os §§2º e 4º da IN TCEMG n. 5/12;

✓ exclusão indevida da Receita Resultante do ICMS destinada ao FUNDEB no percentual de 2% do ICMS destinado ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, cujo fundamento encontra-se albergado no art. 82, § 1º, do ADCT CR/88, no montante de R\$148.615.870,21, no exercício de 2020;

✓ aplicação do percentual de 20,73% na manutenção e desenvolvimento do ensino descumprindo o disposto no art. 212 da CR/88 que fixou em 25% o percentual mínimo de aplicação de sua receita líquida de impostos e transferências;

9) Amparo e fomento à pesquisa:

✓ ausência do devido repasse financeiro (a despeito do registro contábil) à Fapemig, descumprindo o disposto no art. 212 da CE/89;

✓ ausência de destinação do percentual de 40% dos recursos repassados à Fapemig ao financiamento de projetos de pesquisa desenvolvidos por instituições estaduais, descumprindo o disposto no art. 70 da Lei n. 23.364/2019;

10) Recursos da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais - CFEM

✓ ausência de normatização do Plano de Integração e de Assistência aos Municípios Mineradores e da criação do Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios



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

Mineradores e riscos inerentes à dependência econômica da mineração, descumprindo o disposto no art. 253, §§1º e 3º, da Constituição do Estado de Minas Gerais;

11) Descumprimento de recomendações e determinações do Tribunal de Contas de exercícios anteriores¹⁵⁹, em especial:

✓ ausência de aplicação das disponibilidades resultantes dos cancelamentos de restos a pagar, computados por determinação do Colegiado do TCEMG, para composição do índice de aplicação em ações e serviços públicos de saúde, a saber: (i) até o encerramento do exercício de 2019 não haviam sido efetivadas as aplicações relativas aos exercícios de 2014 e 2015, nos valores de R\$288,247 milhões e R\$73,906 milhões, respectivamente; (ii) não houve aplicação das disponibilidades de 2016 até o encerramento do exercício de 2017, no valor de R\$248,933 milhões; (iii) não houve aplicação das disponibilidades de 2017 até o encerramento do exercício de 2018, R\$229,893 milhões; e (iv) não houve aplicação das disponibilidades de 2018 até o encerramento do exercício de 2019, no valor de R\$469,319 milhões;

✓ não atualização do Termo de Compromisso determinado no Parecer Prévio relativo às Contas Governamentais de 2017 para que sejam contemplados os valores relativos ao resultado da execução orçamentária dos Restos a Pagar em 2018, nos termos detalhados no Item II.2, nos seguintes tópicos: Manutenção e Desenvolvimento do Ensino; Ações e Serviços Públicos de Saúde; e Restos a Pagar x Disponibilidades Financeiras;

✓ não destinação ao FUNDEB da parcela correspondente aos 2% do ICMS correspondente ao Fundo de Combate à Pobreza, em cumprimento aos dispositivos legais;

✓ ausência de demonstração de ter envidado esforços para privilegiar a execução das Ações decorrentes da demanda popular – um dos pilares do modelo de gestão adotado no Estado;

¹⁵⁹ Peça 7, fls. 635 a 643.



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

-
- ✓ não adequação do Anexo de Riscos Fiscais da LDO, especificando as providências a serem tomadas, caso os riscos fiscais se concretizem;
 - ✓ não estabelecimento de parâmetro legal para limite máximo de gastos com publicidade, e não demonstrou ter se atentado ao crescimento das inscrições das Despesas com publicidade em Restos a Pagar, comprometendo o planejamento dos exercícios seguintes; e
 - ✓ não elaboração do Projeto de Lei do Regime Próprio dos Militares do Estado para sua remessa à ALMG, de modo a garantir a sustentabilidade do Regime.

Sem prejuízo das recomendações externadas pela área técnica desse Tribunal, para as quais a Administração deve adotar as providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, IX, da Constituição da República, e art. 76, XVI, da Constituição Estadual), este *Parquet* opina pela expedição das seguintes recomendações ao Estado:

- 1) proceda à adequada classificação e identificação das receitas advindas de Emendas Parlamentares Individuais e de Bancada Federais, para fins de transparência, controle e correto cálculo da RCL;
- 2) envie esforços para pôr fim às pendências relativas aos restos a pagar, consoante previsão do art. 1º do Decreto Lei 20.910/32, que limita a pretensão dos administrados no tempo;
- 3) insira critérios adicionais nas leis de diretrizes orçamentárias para a apresentação de projetos de lei relacionados a aumento de gastos com pessoal, tais como:
 - a) prévia manifestação do órgão de planejamento sobre o mérito e o impacto orçamentário e financeiro; e b) proibição de dispositivos financeiros com efeitos retroativos; bem como, c) autorizar o aumento de despesa de pessoal “até o montante das quantidades e dos limites orçamentários constantes de anexo específico da Lei Orçamentária”;



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

4) observe que as despesas do RPPS custeadas com recursos transferidos a título de aportes financeiros devem ser consideradas na Despesa Bruta com Pessoal e não podem ser descontadas para o cálculo da despesa líquida com pessoal;

5) proceda à adequação da sistemática de utilização dos aportes para déficit atuarial, viabilizando a sua capitalização e o cumprimento de sua finalidade, qual seja, o pagamento de benefícios futuros do RPPS, mantendo os recursos efetivamente repassados a título de Constituição de Reserva Matemática ou de Cobertura de Déficit Atuarial em aplicações financeiras pelo período mínimo de 5 (cinco) anos;

6) proceda à segregação do plano financeiro e do plano previdenciário, bem como dos recursos a eles alocados, seja para cobertura de insuficiências financeiras ou para cobertura do déficit atuarial, em observância ao §2º do art. 21 da Portaria n. 403, de 10/12/2008, do Ministério da Previdência Social;

7) envide esforços, junto ao Poder Legislativo, para regulamentar, no âmbito estadual, um plano de amortização de déficit atuarial para o RPPS-MG (Fepremg), do Funprev, além de adotar as medidas previstas na Portaria MF n. 464/2018;

8) siga as orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN e dê transparência, nas próximas publicações do Anexo 8 do RREO, do montante transferido e da utilização dos recursos do FUNDEB repassados para o exercício subsequente, nos termos do art. 163-A da Constituição da República (acrescentado pela EC 108/20), do art. 21, § 2º, da Lei 11.494/07 e do Manual dos Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN;

9) atente ao limite máximo de sobras de recursos do FUNDEB no exercício, evitando que percentual superior a 5% (cinco por cento) deixe de ser aplicado no ano em que for recebido;

10) acione a ANM, por meio da SEF, questionando o valor repassado frente ao percentual total da receita arrecadada, a que faz jus o Estado, bem como por eventual diferença entre os valores informados no *site* (R\$338,385 milhões) e o constante dos extratos bancários (R\$361,307 milhões);



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

11) priorize o direcionamento dos recursos da CFEM aos municípios mineradores, com investimentos em sua diversificação econômica, na garantia de permanência de seu desenvolvimento socioeconômico e na conservação do meio ambiente para as gerações futuras;

12) que o IPSM passe a registrar, tempestivamente, nos próximos balanços patrimoniais, as provisões matemáticas previdenciárias, e melhore os seus controles, tendo em vista que falhas/omissões na base de dados aumentam a probabilidade de desvios nos cálculos atuariais; e

13) que o IPLEMG:

- ✓ aperfeiçoe seu controle cadastral, de modo a identificar cada segurado em sua base de dados;
- ✓ inclua, em sua base de dados, as informações dos dependentes de todos os segurados, contemplando, no mínimo, data de nascimento, sexo, condição (válido ou inválido) e relação de parentesco, bem como a inserção de mais dados dos participantes, como estado civil, data de ingresso no Instituto e categoria (ativo, contribuinte facultativo, entre outros), de forma a aumentar a acurácia das provisões matemáticas;
- ✓ realize estudo para escolha das hipóteses biométricas, demográficas, financeiras e econômicas mais adequadas à massa de participantes e à realidade do Instituto; e
- ✓ elabore e apresente, na próxima avaliação atuarial, as provisões matemáticas previdenciárias a serem registradas nas demonstrações contábeis levantadas com data focal em 31/12, dentro do respectivo exercício financeiro, em consonância com o disposto no art. 3º, § 1º, VII, da Portaria MF n. 464, de forma segregada, para uma análise mais pormenorizada dos compromissos do plano.

Opina, ainda, por recomendar:

- ✓ aos Poderes Executivo e Judiciário que promovam a integração e a compatibilidade entre os sistemas e as informações utilizadas pelos seus órgãos, no que diz respeito aos precatórios, haja vista a incompatibilidade entre os sistemas utilizados pelos órgãos responsáveis pela sua gestão (TJMG, SEF e AGE);



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

-
- ✓ à Assembleia Legislativa e ao Poder Executivo que, quando da elaboração e da aprovação do PLOA, atente ao nível de discriminação do crédito, fazendo dele constar a modalidade de aplicação e o elemento de despesa, sem prejuízo de eventuais alterações, ao longo do exercício, por meio de créditos adicionais ou realocações orçamentárias; e
 - ✓ à Assembleia Legislativa que observe a forma prevista para a abertura de créditos suplementares prevista na alínea j do inciso VII do art. 79 do seu Regimento Interno (Resolução).

Destarte, em consonância com o exame técnico, entende este *Parquet* por determinar ao Estado que:

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

2) abstenha-se de incluir no demonstrativo dos programas a serem aplicados no desenvolvimento social dos municípios classificados nas cinquenta últimas posições no relatório do Índice Mineiro de Responsabilidade Social - IMRS transferências decorrentes de repartição constitucional ou legal pertencentes originariamente a estes municípios, e inclua projetos que possam efetivamente contribuir para o desenvolvimento dos municípios mais carentes do Estado e reduzir as desigualdades regionais;

3) apure responsabilidades pela inscrição de restos a pagar não processados sem suficiência financeira e adote medidas de regularização;

4) considerando a informação acerca dos gastos totais com as ações de enfrentamento à pandemia no valor de R\$1,207 bilhão, com recursos, principalmente, enviados pela União, apresentada em notas explicativas ao Balanço Geral do Estado, especifique as despesas executadas com estes recursos no contexto de calamidade inerente ao enfrentamento da pandemia, com a indicação das programações orçamentárias e sua efetiva utilização;



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

5) passe a incluir os depósitos judiciais que efetivamente ingressaram nos cofres públicos escorados pela Lei n. 21.720/15, declarada inconstitucional pelo STF, na DCL e calcule a RCL, para fins de endividamento, conforme previsto na CR/88;

6) encaminhe à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei que regulamente a Previdência dos Servidores Miliars do Estado de Minas Gerais à luz do que dispõe a Emenda Constitucional n. 103/2019 e a Lei n. 13.954/2019, notadamente, quanto às modificações acerca de tempo de serviço, alíquota de contribuição e valor dos proventos da inatividade;

7) edite lei definindo fonte de custeio para acobertar os benefícios de assistência médica, auxílios e pecúlios dos militares, de acordo com o previsto no art. 24-E do Decreto-Lei n. 667/19;

8) realize auditoria na SEF e AGE, com a finalidade de desenvolver ações conjuntas e estabelecer metodologias de controle e evidenciação contábil capazes de garantir confiabilidade e transparência aos dados disponibilizados no Siafi, tendo em vista que a ausência de tempestividade, transparência, de controle operacional da execução orçamentária de precatórios e de informações no Siafi prejudicou não só a análise patrimonial e orçamentária das compensações e precatórios envolvidos, como o próprio resultado orçamentário, evidenciado pela discrepância de R\$ 351,475 milhões em relação ao registrado orçamentariamente (R\$ 319,475 milhões) e o informado pelo TJMG (R\$671,372 milhões);

9) efetue as devidas adequações na Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do RPPS, incluindo as projeções de receitas e despesas com benefícios de inatividade dos militares no Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores (Anexo 10 do RREO);

10) repasse ao FUNDEB os recursos decorrentes da alíquota adicional do ICMS, prevista no art. 82, § 1º, do ADCT, período de 2012 a 2020, no montante de R\$774.703.416,03, atualizando-o até a data do efetivo pagamento, e adote, já no exercício



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

de 2021, os procedimentos corretos, destinando ao FUNDEB a parcela correspondente a essa alíquota, em cumprimento aos dispositivos legais;

11) proceda à evidenciação, no *Business object* – BO, de todo o montante dos cancelamentos dos Restos a Pagar, por função, a fim de que o TCEMG, na qualidade de órgão fiscalizador, possa validar as informações constantes dos relatórios RFCAE 718-VIII (RPNP) e RFCAE 738-VIII (RPP), uma vez que elas impactam o cálculo do índice constitucional de aplicação na Educação;

12) aplique em ASPS, até o final do exercício de 2021, as disponibilidades financeiras oriundas dos cancelamentos de RPNP, anos-origem 2013-2019, no montante de R\$ 186,767 milhões, e RPP, anos-origem 2013-2019, no montante de R\$ 178,669 milhões, totalizando R\$ 365,435 milhões, sem prejuízo do percentual mínimo anual de 12% definido na CR/88, conforme disposto nos §§1º e 2º do art. 24 da LC n. 141/2012.

É o parecer.

Belo Horizonte, 14 de outubro de 2021.

Elke Andrade Soares de Moura
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas
(Documento assinado digitalmente)