

Processo: 1101512
Natureza: BALANÇO GERAL DO ESTADO
Exercício: 2020
Responsável: Romeu Zema Neto, Governador do Estado de Minas Gerais
Procuradores: Mário Eduardo Guimarães Nepomuceno Júnior, OAB/MG 102.604; Renata Couto Silva de Faria, OAB/MG 83.743; Arthur Pereira de Mattos Paixão Filho, OAB/MG 50.684; Lyssandro Norton Siqueira, OAB/MG 68.720; Valmir Peixoto Costa, OAB/MG 91.693; Sérgio Pessoa de Paula Castro, OAB/MG 62.597
MPTC: Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura
RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO
REVISOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

TRIBUNAL PLENO – 7/12/2022

BALANÇO GERAL DO ESTADO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PARECER PRÉVIO. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2020. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS E GESTÃO FISCAL. DESPESA COM PESSOAL. RPPS. ÍNDICES CONSTITUCIONAIS: SAÚDE E ENSINO. AMPARO E FOMENTO À PESQUISA. MINERAÇÃO. DESPESA COM PUBLICIDADE. APROVAÇÃO COM RESSALVAS. RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES.

1. A constatação da existência de deficiências no planejamento governamental, na execução da LOA, nas Demonstrações Contábeis e na Gestão Fiscal, sem que isso importe grave infração às normas legais, enseja a emissão de recomendações e determinações com o intuito de contribuir para a melhoria dos processos e para o atingimento do equilíbrio das finanças públicas.
2. Diante do reconhecimento do estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19 no âmbito do Estado de Minas Gerais e do novo regramento da matéria estabelecido pela Lei Complementar nº 178/21, o momento é propício para que o chefe do poder Executivo adote medidas estruturantes objetivando o equilíbrio das despesas com pessoal e a readequação ao limite estabelecido na LRF.
3. O regime previdenciário dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais encontra-se em situação crítica, uma vez que todos os recursos obtidos das contribuições patronais e dos segurados estão sendo utilizados para quitar obrigações presentes e, ainda assim, têm sido insuficientes para evitar repetidos e significativos déficits financeiros. É preciso, portanto, que o estado adote medidas com vistas a garantir sua sustentabilidade financeira e atuarial, sendo especialmente relevante a adoção de medida para assegurar a equilíbrio do regime dos militares.
4. Em virtude das circunstâncias absolutamente adversas e singulares ocorridas em 2020, primeiro ano da pandemia ocasionada pelo Coronavírus, as quais impactaram sobremaneira o planejamento governamental e lançaram desafios imprevisíveis, desconhecidos, imensuráveis e de grande relevância para os gestores públicos brasileiros, o descumprimento dos percentuais mínimos de gastos com ensino (25%) e saúde (12%),

estabelecidos, respectivamente, nos arts. 212 e 198 da Constituição da República (CR/88), este último c/c o art. 6º da Lei Complementar nº 141/12, enseja, nos termos do inciso II do art. 45 da Lei Orgânica do Tribunal, a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, com ressalvas.

5. À luz da legislação de regência, verificadas inconsistências e impropriedades técnicas na execução das políticas públicas atinentes ao amparo e fomento à pesquisa, às atividades mineradoras e aos gastos com publicidade, a emissão de recomendações e determinações é providência relevante para assegurar a transparência e a melhoria da gestão e dos recursos públicos estaduais.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por maioria, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação com ressalva das Contas de Governo, atinentes ao exercício financeiro de 2020, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador Romeu Zema Neto, com fundamento no inciso II do art. 45 da Lei Complementar n. 102/08, com as recomendações e determinações constantes do inteiro teor deste Parecer, e a seguir pormenorizadas:

D) Ao Poder Executivo:

1. recomendar o aprimoramento dos Indicadores do PMDI, para que permitam mensurar a evolução das políticas públicas de forma mais abrangente;
2. recomendar que envide esforços para executar as políticas públicas demandadas pela CPP, considerando que a lei orçamentária deve assegurar investimentos prioritários ao atendimento das propostas definidas nas audiências públicas regionais, nos termos do disposto no art. 158 da CE/89;
3. recomendar que aprimore o alinhamento do PPAG à Agenda 2030, além da vinculação dos programas aos ODS relacionados, explicitando se o programa tem potencial de contribuição direta ou indireta para os ODS e suas metas;
4. recomendar que, quando da elaboração das próximas LDOs, atente-se para a adequada previsão das providências a serem adotadas no caso de efetiva ocorrência dos riscos fiscais previstos;
5. recomendar que aprimore o processo de planejamento, evitando expressivos ajustes orçamentários, mediante a utilização de altos percentuais de suplementação, ou a previsão de cláusulas de desoneração, que possam caracterizar a concessão de créditos ilimitados;
6. determinar a implantação de metodologia que promova a adequada aderência entre o PPAG e a Agenda 2030, comunicando à CFAMGE tão logo esteja implementada;
7. recomendar atenção para o baixo comprometimento com o planejamento das ações de Projetos Estratégicos, considerando sua relevância e caráter estratégico no contexto da gestão governamental e as disposições dos decretos sobre a programação orçamentária

- e financeira do estado, que determinam que compete aos responsáveis pelas Superintendências de Planejamento, Gestão e Finanças assegurar a precedência na realização dessas ações;
8. recomendar que adote os controles necessários para evidenciar de forma mais transparente as fontes de recursos arrecadados;
 9. recomendar que aperfeiçoe 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, nos termos do art. 5º da EC nº 106/20;
 10. recomendar o aprimoramento dos controles internos do estado, por meio de sistema, para que sejam realizados de forma que reflitam o que dispõem a norma e o ato jurídico exarado pelo estado;
 11. recomendar, nos termos dos arts. 37, *caput*, e 165, § 1º, II, da CR/88, e arts. 13, *caput*, e 160, § 9º, da CE/89, quanto às emendas parlamentares de execução obrigatória, que os motivos de ordem técnica que venham impedir a totalidade dos empenhos sejam evidenciados não apenas no Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias - Sigcon, mas também na internet, de modo a conferir transparência à alocação de recursos pelo parlamento;
 12. recomendar que nos treinamentos realizados junto ao Poder Legislativo sejam abordadas as situações que mais geraram impedimentos de ordem técnica no que se refere à impossibilidade de execução financeira das emendas impositivas, a fim de se encontrarem formas de minimizá-las;
 13. recomendar a criação de Indicadores de Procedência e Uso – IPU exclusivos para emendas impositivas, segregando-os em emendas individuais, de blocos e de bancada;
 14. recomendar que nos treinamentos realizados junto ao Poder Legislativo instrua os Deputados e seus assessores quanto ao adequado enquadramento da emenda aos atributos do crédito orçamentário;
 15. recomendar, quanto às emendas impositivas, que, ao tratar de realocações, o termo “remanejamento” não seja utilizado, uma vez que traz um sentido mais restrito do que uma modificação ou alteração ao orçamento, que é algo mais amplo e abrangente;
 16. recomendar que, quando da elaboração e da aprovação do PLOA, atente-se 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;
 17. recomendar que se envidem esforços no sentido de buscar o aumento de gastos com investimentos, sobretudo aqueles relacionados à preservação e ao aprimoramento de infraestrutura, a fim de tornar o estado mais competitivo;
 18. recomendar que promova 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;

19. recomendar que se crie 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 às compensações entre esses valores;
20. recomendar que integre e compatibilize os sistemas e as informações utilizadas pelos órgãos do Executivo e do Judiciário no que diz respeito aos precatórios;
21. recomendar que sejam publicadas, em sítio eletrônico, as metas bimestrais de arrecadação, nos termos da LRF;
22. recomendar que estabeleça filtros de função nas pesquisas de créditos adicionais, no *Business Object*;
23. recomendar que estabeleça tratativas com a Defensoria Pública para que ela disponibilize os seus relatórios fiscais, conforme determina a LRF;
24. recomendar que adeque seu planejamento financeiro à arrecadação factível e às obrigações já assumidas de forma que faça cessar o crescente estoque de restos a pagar e a dívida flutuante do estado;
25. determinar que as Receitas Correntes Líquidas sejam calculadas, para fins de despesas com pessoal e de endividamento, conforme previsto na CR/88, deduzindo as receitas decorrentes de emendas impositivas individuais e de bancadas;
26. determinar que seja evidenciado, no *Business Object*, todo o montante dos cancelamentos dos Restos a Pagar, por função, a fim de que este Tribunal, 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 da Educação;
27. determinar que seja apresentado, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a partir da publicação do parecer prévio, levantamento acerca da natureza dos créditos inscritos em restos a pagar e dos motivos que impedem a conclusão do estágio da despesa, acompanhado de estudo para cancelamento dos créditos antigos, supostamente alcançados pela prescrição, e determinar, ainda, que seja apresentado, no mesmo prazo, plano de ação com medidas administrativas e legislativas que busquem conter, nos próximos exercícios, o aumento do estoque de restos a pagar, podendo-se adotar como referência, no que couber, aquelas efetivadas pelo Poder Executivo Federal descritas no Acórdão n. 130/2021 – Plenário do Tribunal de Contas da União, bem como as disposições do Decreto n. 93.872/1986 sobre a matéria;
28. recomendar que inclua notas explicativas nos RGF para informar as medidas corretivas, adotadas ou a adotar, de recondução ao limite de despesa com pessoal, visando conferir maior transparência em relação à situação fiscal do Poder ou órgão, tanto à sociedade como aos Tribunais de Contas, que têm a atribuição de fiscalizar o cumprimento da LRF;
29. recomendar que, na publicação de seu Relatório de Gestão Fiscal, observe as orientações constantes na IN nº 01/18, na LRF, com as alterações introduzidas pela LC no 178/21, bem como no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, o qual detalha as despesas que poderão ser deduzidas da Despesa Bruta com Pessoal;

30. recomendar que se atenha aos limites máximos de gastos com pessoal e, uma vez excedido o limite prudencial, que observe o disposto no art. 22 da LRF;
31. recomendar que, quando vier a realizar aportes para cobertura de déficit atuarial (ou em linguagem popular quando vier a realizar poupança previdenciária para médio e longo prazo), atente-se para que seja observado, nos termos da Portaria MPS nº 746/11 do Ministério da Previdência Social, que os recursos utilizados para cobrir déficits atuariais do RPPS só poderão ser descontados das despesas com pessoal se observadas as seguintes condicionantes: (a) caracterize-se como despesa orçamentária com aportes destinados, exclusivamente, à cobertura do déficit atuarial do RPPS conforme plano de amortização estabelecido em lei específica do respectivo ente federativo; (b) sejam os recursos decorrentes do aporte utilizados para o pagamento de benefícios previdenciários dos segurados vinculados ao Plano Previdenciário de que trata o art. 2º, inciso XX, da Portaria MPS nº 403, de 10/12/08; (c) haja controle em separado dos demais recursos de forma a evidenciar a vinculação para qual foram instituídos; e (d) permaneçam os recursos devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes, no mínimo, por 5 (cinco) anos;
32. recomendar, como medida necessária para buscar o equilíbrio financeiro e atuarial de seu RPPS, que realize imediato estudo técnico, de acordo com a legislação aplicável, para a definição de nova segregação da massa, que garanta a sustentabilidade do regime previdenciário, observados o equilíbrio financeiro e atuarial, para posterior implementação em lei, mediante aprovação prévia da SEPRT/ME;
33. recomendar, considerando a necessidade de unidade gestora única do RPPS, a adequação da LC estadual nº 64/02 e da LC estadual nº 156/20, bem como 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;
34. recomendar, no que toca à base técnica e cadastral, a realização de censo previdenciário, com o objetivo de obter dados mais atualizados de todos os segurados do RPPS de Minas Gerais, e o aperfeiçoamento do processo de avaliação atuarial, de forma que haja tempo hábil para correção, na base de dados, de todas as inconsistências apontadas pelo atuário responsável;
35. recomendar, quanto à atualização dos dados dos militares, a realização periódica de censo dos militares ativos, inativos e dos respectivos dependentes, bem como dos pensionistas;
36. recomendar, quanto aos benefícios de inatividade dos segurados do IPSM, a cargo do Tesouro Estadual, não reconhecidas no Balanço Patrimonial da Administração Direta, que a SEF 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;
37. recomendar que o IPSM passe a registrar tempestivamente, nos próximos balanços patrimoniais, as provisões matemáticas dos benefícios concedidos e a conceder;
 38. determinar que adequue 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, e encaminhando o Projeto de Lei à Assembleia Legislativa no prazo de 180 (cento e oitenta) dias da publicação do parecer prévio;
 39. recomendar que siga as orientações do MDF e dê transparência, nas próximas publicações do Anexo 8 do RREO, ao montante e à utilização dos recursos do Fundeb repassados para o exercício subsequente, nos termos do art. 163-A da Constituição da República (acrescentado pela EC nº 108/20), do art. 25, 3º, da Lei nº 14.113/20 e do Manual dos Demonstrativos Fiscais da STN;
 40. recomendar que se atente ao limite máximo de sobras de recursos do Fundeb, no exercício, evitando que percentual superior a 10% deixe de ser aplicado no ano em que for recebido¹;
 41. recomendar que seja repassada ao Fundeb a quantia de R\$774.703.416,03 (setecentos e setenta e quatro milhões setecentos e três mil quatrocentos e dezesseis reais e três centavos), relativa aos recursos decorrentes da alíquota adicional do ICMS, prevista no art. 82, § 1º, do ADCT, do período de 2012 a 2020, devidamente atualizada, e adote os procedimentos corretos, destinando ao fundo parcela correspondente a essa alíquota, em cumprimento aos dispositivos legais;
 42. recomendar que, em futuras respostas ao Tribunal, informe o status da Meta 11 do Plano Estadual de Educação (PEE), instituído pela Lei Estadual nº 23.197/18, que trata da ampliação da educação profissional técnica de nível médio;
 43. determinar que seja aplicado, até 2023, nos termos do art. 119 do ADCT da CR/88, o montante relativo à diferença entre o que foi efetivamente despendido no exercício de 2020 e o mínimo exigido constitucionalmente (equivalente a R\$2.293.044.308,46), atualizado monetariamente esse valor e contabilizando-o de forma separada, a fim de comprovar o adequado cumprimento da nova diretriz constitucional;
 44. determinar que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação do Estado de Minas Gerais (Consfundeb) envie, juntamente com o parecer conclusivo do órgão de controle interno sobre as contas do governador, o parecer sobre a prestação de contas do Fundo;
 45. determinar que, no prazo de 90 (noventa) dias, contados da publicação do parecer prévio informe esta Corte de Contas sobre as medidas que pretende adotar, indicando os

¹ Em atenção ao que dispõe o § 3º do art. 25 da Lei no 14.113, de 25 de dezembro de 2020

- respectivos prazos para implementar o piso salarial nacional para profissionais do magistério público da educação básica;
46. determinar que sejam aplicadas em ações e serviços públicos de saúde, até o término do exercício de 2023, sem prejuízo do percentual mínimo de 12% definido na CR/88, as disponibilidades de caixa resultantes dos cancelamentos de Resto a Pagar Não Processado, anos-origem 2013-2019, no montante de R\$186,767 milhões, e Resto a Pagar Processado, anos-origem 2013-2019, no montante de R\$178,669 milhões, totalizando R\$365,435 milhões;
 47. recomendar que envie esforços para que sejam repassados à Fapemig os recursos necessários à sua efetiva operacionalização, ou seja, no mínimo 1% (um por cento) da receita orçamentária corrente ordinária do estado, dando, assim, cumprimento ao que dispõe o art. 212 da CE/89;
 48. recomendar que elabore e envie à ALMG o projeto de lei referente à criação do Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, em cumprimento ao art. 253, § 1º, da CE/89;
 49. recomendar que questione a ANM quanto ao repasse do percentual total da receita arrecadada de CFEM, a que faz jus o estado;
 50. recomendar que 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;
 51. recomendar que sejam intensificados os estudos, programas e projetos com vista à promoção do desenvolvimento sustentável, região por região, ampliando a agregação de valor à produção, com diversificação econômica, gerando mais renda e empregos, em conciliação com a proteção ao meio ambiente e melhorias sociais, o que, em conjunto, possibilitará o aumento do potencial de arrecadação fiscal;
 52. recomendar que aplique os recursos arrecadados com a TRFM em ações que gerem benefícios e que acarretem a proteção e fiscalização do meio ambiente, considerando que eles foram destinados, pelo Decreto no 45.936/12, aos órgãos do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Sisema);
 53. determinar que envie a esta Corte de Contas, no prazo de 30 (trinta) dias, a partir da publicação do parecer prévio, Plano de Ação elaborado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad), acompanhado das ações atualizadas ali estabelecidas, decorrente da auditoria realizada em referido órgão, em junho de 2019, após a tragédia de Brumadinho, para avaliação do gerenciamento de riscos dos processos de fiscalização e licenciamento ambiental de complexos minerários de ferro;
 54. recomendar que todas as unidades e órgãos do estado publiquem corretamente os gastos com publicidade, de forma padronizada, e, principalmente, atendendo a todos os dispositivos da Lei nº 13.768/00, alterada pela Lei no 23.650/20, demonstrando, assim, para a sociedade, comprometimento e transparência dessas informações;

55. recomendar que, nos próximos projetos de LDO, dê cumprimento ao disposto no art. 155, § 5º, da CE/89, que determina a fixação de percentual não inferior a 1% da receita orçamentária corrente ordinária do estado para o atendimento das propostas prioritizadas nas audiências públicas regionais, percentual esse a ser incluído na LOA, a fim de possibilitar a observância do art. 158, *caput* e § 2º, da CE/89;
56. reiterar a recomendação de exercícios anteriores no sentido de estabelecer parâmetro legal para o limite máximo de gastos com publicidade e ter atenção ao crescimento das inscrições das Despesas com publicidade em Restos a Pagar, comprometendo o planejamento dos exercícios seguintes;
57. reiterar a determinação expedida em pareceres de exercícios anteriores no sentido de que proceda à 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, seguintes tópicos: (a) Manutenção e Desenvolvimento do Ensino; (b) Ações e Serviços Públicos de Saúde; e (c) Restos a Pagar x Disponibilidades Financeiras;
58. reiterar a determinação para promover o efetivo monitoramento das Renúncias de Receitas frente aos resultados pretendidos e aqueles efetivamente obtidos;
59. recomendar que se atente ao novo quadro fático-jurídico, adaptando seus projetos, programas e ações de maneira a fazer cumprir a decisão cautelar prolatada pelo Supremo Tribunal Federal;
60. determinar, nos termos do parágrafo único do art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012, que o Estado aplique o resíduo relativo às ASPS de 0,23%, equivalente a R\$124.034.784,80, no exercício financeiro seguinte ao do trânsito em julgado do parecer prévio emitido pelo Tribunal sobre as contas de 2020, contabilizando-o de forma separada, a fim de comprovar o adequado cumprimento da determinação legal;
61. recomendar ao chefe do Executivo que continue envidando esforços para contingenciamento das despesas, com vistas ao equacionamento do déficit financeiro e, por conseguinte, do desequilíbrio das contas públicas, sob pena de, novamente, descumprir o que determina a LRF;
62. determinar que sejam evidenciados pelo Poder Executivo, nos demonstrativos previstos na LRF, os critérios estabelecidos para a renúncia de receitas e suas respectivas compensações, em alinhamento às orientações da STN, devendo, ainda, o Poder Executivo, agir com prudência em relação aos atos e procedimentos que impliquem renúncia de receitas, considerando o impacto de tais medidas na situação econômica e financeira do Estado, medidas essas recomendadas em pareceres prévios anteriores emitidos pelo Tribunal;

À ALMG

1. recomendar que, ao apreciar e votar o projeto de lei orçamentária, bem como durante toda execução orçamentária, observe com cautela os índices de autorização para abertura de créditos adicionais, de forma a evitar a descaracterização do planejamento orçamentário;

2. recomendar que observe as normas de regência quanto à abertura de créditos suplementares, notadamente o § 2º do art. 10 da LOA, o art. 62, V, da CE/89 e o art. 79, VII, *j*, do Regimento Interno da ALMG, que exigem que a abertura ocorra por meio de resolução;
3. recomendar que, quando da elaboração e da aprovação do PLOA, atente-se 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;
4. recomendar, no que toca às hipóteses atuariais, a realização de estudo para escolha das hipóteses biométricas, demográficas, financeiras e econômicas mais adequadas à massa de participantes e à realidade do IPLEMG;

Ao TCEMG

1. recomendar à Diretoria de Controle Externo do Estado que seja incluído no Plano Anual de Fiscalização, para o próximo exercício, levantamento preliminar para analisar a movimentação de recursos em conta do Banco Itaú;
2. determinar à Secretaria do Pleno que cientifique a ALMG acerca da análise realizada pela Unidade Técnica quanto à concessão de isenção específica de tributo (IPVA), para a adoção de providências que aquele Poder entender cabíveis;
3. determinar à Diretoria de Controle Externo do Estado deste Tribunal que a prestação de contas do IPLEMG seja autuada para que se possa verificar o custo do plano, de cada benefício calculado para aquele exercício e a adequação do plano de custeio praticado, uma vez que o resultado atuarial do plano de benefícios foi deficitário em R\$48,999 milhões, o que levou o atuário responsável técnico a apresentar sugestão de plano de custeio com alíquota suplementar de 27,61% por 20 (vinte) anos.
4. determinar à Secretaria do Tribunal Pleno que comunique a Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia da Assembleia Legislativa sobre o descumprimento, pelo Estado de Minas Gerais, do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, a fim de que adote as providências que entender cabíveis no âmbito de suas competências;
5. determinar à Secretaria do Tribunal Pleno que comunique a Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia da Assembleia Legislativa sobre a necessidade de o Estado compensar até 2023 o montante não aplicado em MDE no exercício de 2020;
6. determinar, no que toca aos Restos a Pagar Não Processados, considerados pelo Tribunal Pleno para fins de ASPS e MDE em exercícios anteriores, a constituição de grupo de trabalho pela Diretoria de Controle Externo do Estado, formado por representantes desta Casa e do Poder Executivo com o objetivo de traçar estratégias conjuntas para o cumprimento das obrigações passadas e dos índices de ASPS e MDE futuros;
7. determinar que a Secretaria do Tribunal Pleno cientifique a Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia da ALMG acerca do estudo técnico realizado pela CFAMGE no

que se refere à situação dos repasses de recursos destinados à Fapemig, a fim de que aquela instituição adote as medidas que entender pertinentes para garantir a efetividade do comando constitucional inserto no art. 212 da CE/89.

8. determinar que seja instituído processo de acompanhamento específico para, em diálogo institucional permanente com o Executivo, verificar todas as recomendações e determinações constantes do parecer e as medidas concretamente adotadas pelo Poder Executivo;
 9. determinar que seja incluída, no plano anual de fiscalização e/ou ações de controle (auditorias ou levantamentos) deste Tribunal a verificação da composição, evidenciação e controle da dívida ativa, englobando especialmente as contas redutoras e as baixas efetivadas;
 10. determinar que seja objeto de inspeção a matéria relativa às implicações decorrentes da cessão onerosa de bens ao Faimg e ao consequente controle e investimento de recursos financeiros pelo Fiimg, com o intuito de apurar a origem dos recursos para pagamento da locação de escolas, bem assim os benefícios dessa operação e levantamento de todas as informações necessárias para a exata compreensão do fluxo financeiro e patrimonial envolvido e possíveis reflexos nos gastos com a MDE e na desvinculação de receitas orçamentárias, devendo, ainda, ser apurado se houve alienação de bens imóveis transferidos ao Faimg, e, em caso positivo, qual a destinação da respectiva receita de capital;
 11. determinar que a matéria atinente ao Termo de Compromisso de 2017 e de 2018, bem como ao Plano de Ação de 2019 e de 2020, seja consolidada e passe a ser objeto de exame em autos apartados, de forma a apurar a situação atual dos valores dos RPP e dos RPNP, com e sem disponibilidade financeira, e dos respectivos cancelamentos, conforme o caso, com a devida identificação do que foi regularizado no decorrer dos exercícios, por meio do efetivo pagamento; os valores que foram cancelados e os que ainda permaneceram como RPNP, de modo a consolidar Termo de Compromisso único, que, de forma definitiva e factível, estabeleça critérios para a regularização dos valores envolvidos;
- II) rejeitar, por maioria, as recomendações constantes dos itens 6, 7, 9 e 10 do voto do Relator, direcionadas à Assembleia Legislativa;
 - III) determinar a intimação, pelo DOC e por via postal, do Senhor Romeu Zema Neto, governador do Estado de Minas Gerais, sobre o teor deste parecer prévio;
 - IV) encaminhar cópia deste parecer prévio aos titulares do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, do Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais e da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais;
 - V) determinar, promovidas as medidas legais cabíveis, o arquivamento dos autos.

Votaram o Conselheiro Revisor Gilberto Diniz, o Conselheiro Durval Ângelo, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente Mauri Torres apenas para desempate no que tange às recomendações constantes dos itens 6, 7, 9 e 10 do voto do Relator, direcionadas à Assembleia

Legislativa. Vencidos, em parte, o Conselheiro Relator, o Conselheiro Revisor e o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro.

Presente à sessão o Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 7 de dezembro de 2022.

MAURI TORRES
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Relator

GILBERTO DINIZ
Revisor

(assinado digitalmente)



NOTAS TAQUIGRÁFICAS
TRIBUNAL PLENO – 29/6/2022

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Bom dia a todos!

No horário regimental, verificado o *quorum*, declaro aberta a Primeira Sessão Extraordinária do Tribunal Pleno, do exercício 2022.

Concedo a palavra ao Conselheiro Cláudio Terrão.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Bom dia a todos.

Senhor Presidente, inicialmente eu gostaria de agradecer aos servidores da Superintendência de Controle Externo, que contribuíram para a conclusão desse importante trabalho, com uma inestimável seriedade e qualidade técnica, mantendo com este Relator e com sua equipe, sempre um diálogo técnico de altíssimo nível, ao abordar temas de alta complexidade – como ressaltado aqui na tribuna pelo doutor Sérgio –, com muita obstinação, oferecendo a segurança jurídica necessária para que o Tribunal atue na relevantíssima função de auxiliar tecnicamente o Poder Legislativo no julgamento das contas do Governador. Agradeço a todos eles na pessoa da coordenadora da Cfamge Ana Carolina de Macedo e Marques Lanna.

I – RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas anual, ou Balanço Geral do Estado (BGE), de responsabilidade do Senhor Romeu Zema Neto, chefe do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais no exercício financeiro de 2020.

A Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado (CFAMGE) efetuou estudo inicial (peça nº 7), conforme disposto no art. 141 e no parágrafo único do art. 232 da Resolução nº 12/08 – Regimento Interno do Tribunal de Contas (RITC).

Após a citação do responsável (peças nºs 9 a 12) e a apresentação de defesa (peças nºs 13 a 122), a CFAMGE elaborou parecer técnico conclusivo (peça nº 124), no qual asseverou que as falhas apontadas no relatório inicial foram apenas parcialmente esclarecidas, razão pela qual reiterou diversas propostas de recomendações, de determinações e de ações de fiscalização.

Em seguida, manifestou-se o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (MPC), por meio de sua procuradora-geral, que opinou pela aprovação das contas com ressalva (peça nº 125), tendo os autos, em seguida, sido encaminhados ao meu gabinete para elaboração de voto.

É o relatório, no essencial.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Convido à tribuna, para sua sustentação oral, o Advogado-Geral do Estado, o doutor Sérgio Pessoa de Paula Castro, a quem concedo a palavra.

ADVOGADO SÉRGIO PESSOA DE PAULA CASTRO:

Bom dia a todas e a todos!

Gostaria de cumprimentar o Conselheiro Presidente Mauri Torres e, na pessoa do Presidente, todos os servidores que participam hoje dessa solenidade de julgamento das contas do Governador Romeu Zema Neto, relativos ao exercício de 2020.

Gostaria também, senhor Presidente, de fazer um cumprimento especial aos Conselheiros, dirigindo-me ao Relator das contas do exercício de 2020, Conselheiro Cláudio Terrão e ao Revisor, Conselheiro Gilberto Diniz; cumprimentar também o Procurador-geral do Ministério Público de Contas, doutor Marcílio; a senhora Edna que apoia o Tribunal neste momento e o conjunto dos Conselheiros que fizeram também, na condição de vogais, um exame de todo o material e gostaria antes de entrar em alguns pontos, vou me ater a uma fala breve, de destacar alguns aspectos que já suscitei nos memoriais entregues aos Conselheiros, mas um destaque e um registro que a Advocacia Pública, não apenas em meu nome, mas também falo em nome do Governador do Estado e todo o Secretariado, de uma atuação republicana, institucional, um diálogo aberto com o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e, sobretudo Presidente, com as equipes técnicas do Tribunal.

Vejo aqui o doutor Pedro Azevedo e, em seu nome, a época do exercício de 2020, foi o Coordenador dos trabalhos da Cfamge. Então, gostaria de parabenizar a equipe técnica do Tribunal, que sempre se colocou, com autorização do Conselheiro Terrão, à disposição para uma interlocução sempre construtiva, profícua e responsável, tecnicamente também, muito atualizada dos diversos temas que perpassam a complexidade da prestação de contas, que sempre é complexa, com temas sensíveis e essa possibilidade do diálogo sempre tem permitido ao Estado de Minas Gerais e essa gestão tem se preocupado com essa perspectiva dos aprimoramentos, tanto em relação às recomendações, como as determinações que vieram do exercício de 2019 e que certamente buscaremos internalizar e incorporar essas novas que virão, no exercício de 2020.

Mas o que eu gostaria de trazer em destaque, em primeiro lugar, é uma contextualização do ano de 2020. Foi realmente um ano desafiador para a sociedade, não só para a mineira, como para a brasileira e para a sociedade mundial, com um enfrentamento dos desafios do gestor público em um contexto de pandemia. Dois mil e vinte, de fato exigiu dos gestores e, certamente do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, a necessidade de utilizar da técnica, o respeito ao ordenamento jurídico e uma necessidade de uma atuação sempre criativa e inovadora no contexto do ordenamento jurídico, a partir certamente da Constituição Federal.

Então, é importante contextualizar na medida em que a prestação de contas do exercício de 2020 considerou essa realidade fática e, na ocasião, na situação de calamidade pública, foram editados dois decretos em Minas Gerais, o 47.891 e o 48.040, ambos de 2020 que conheceram em Minas Gerais as circunstâncias atípicas do período pandêmico. Esses decretos foram objeto de reconhecimento pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais por intermédio das Resoluções 5.529 e 5.554 também ambas de 2020. Essa circunstância fática é relevante na medida em que atrai o art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal e, em relação à prestação de contas, o Governador do Estado e sua equipe considerou a incidência desse dispositivo legal em relação ao exercício de 2020, a exemplo da incidência do art. 65, a repercussão da dispensa das metas de resultados fiscais e da suspensão dos prazos para o retorno limite das despesas de pessoal. É uma circunstância atípica, mas que foi observada com respaldo na legislação de responsabilidade fiscal.

Em relação às despesas de pessoal, eu gostaria, desde já, de trazer aqui um registro importante realizado pela Cfamge e destacado no reexame que realizou a partir das informações prestadas

pelo Governador no que diz respeito a um tema de maior complexidade e de muita sensibilidade ao conjunto dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais, que diz respeito à incidência da Lei Complementar Federal 173/2020, que, em razão da situação de emergência em saúde pública, suspendeu os efeitos financeiros relativos à aquisição de direitos. Eu me refiro aos adicionais por tempo de serviço. Essa legislação foi enfrentada em parecer na origem pela Advocacia-Geral do Estado que teve uma compreensão de que os efeitos financeiros estariam ali suspensos naquele período estabelecido na lei complementar, mas que seus efeitos financeiros seriam projetados para o exercício subsequente, em que pese essa compreensão da Advocacia-Geral do Estado e que, digo, não foi isolada, porque um conjunto grande de advocacias públicas pelo Brasil teve a mesma compreensão inclusive a própria Advocacia-Geral da União, mas fato é que a matéria foi judicializada, e o Supremo Tribunal Federal teve uma compreensão mais restritiva no sentido de que se passaria – vou usar essa expressão – uma borracha naquele período e não se teria mais os efeitos financeiros no término de vigência da Lei Complementar 173. É um tema que realmente merece ainda um diálogo institucional, e eu diria não só entre os Poderes, mas também das instituições da Justiça em Minas Gerais e o que ocorre no conjunto dos estados brasileiros, mas para dizer que foi uma observação considerada de maneira sempre muito técnica responsável pela Cfamge no sentido de que o Estado não estaria observando a decisão do Supremo Tribunal Federal como foi a decisão superveniente, senhor Presidente, a Advocacia-Geral do Estado novamente instada a se manifestar ainda que com as devidas vênias a decisão do Supremo Tribunal Federal guarde algumas reservas passou a orientar o Poder Executivo a observar aquela decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.

É sabido que, para as categorias da educação e das forças de segurança que atuaram praticamente sem solução de continuidade no período pandêmico, foi editada a legislação complementar que as contempla – e há, no Congresso Nacional, um projeto de lei que tramita buscando dar o mesmo tratamento às categorias dos demais servidores civis. Aqui para dizer que o Executivo, com um posicionamento superveniente de orientação jurídica da Advocacia-Geral do Estado, atende a essa recomendação apresentada pela Cfamge.

Em relação aos mínimos constitucionais, eu gostaria de destacar o que foi mencionado nos memoriais: os mínimos tanto da Educação quanto da Saúde. Em relação à Educação, esse plano de fundo que mencionei, inicialmente, do período pandêmico, foi desafiador. Por razões sanitárias, as escolas, em determinado momento – momento mais ampliado do que o desejado –, tiveram que, realmente, se voltar a uma outra plataforma de ensino, que foi o virtual. Foi um desafio imenso para o serviço público de educação em Minas Gerais. Foi, em certa medida, alcançado, mas as escolas tiveram que fechar, em preservação da segurança não só dos alunos, mas dos próprios professores e servidores da Educação. E esse fenômeno, de fato, incorreu em uma situação de que o gestor teria que aplicar os recursos e o mínimo constitucional da Educação sob a ótica dos fatos, sob as circunstâncias dos efeitos das políticas de segurança sanitária. E se adotou, aqui, conforme as informações apresentadas pelo Governador a este Tribunal de Contas, o pensamento do possível. Essa perspectiva do pensamento do possível está estampada hoje em texto constitucional, por força de Emenda Constitucional.

A Emenda Constitucional nº 119/2022 traz a seguinte previsão normativa:

Art. 119. Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no *caput* do art. 212 da Constituição Federal.

Mas ressalva o seu parágrafo único que, *para efeitos do disposto no 'caput' deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o*

exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021, de modo que na prestação de contas isso foi informado e essa foi uma referência normativa adotada em Minas Gerais pelo Governador.

Em relação ao índice constitucional da Saúde, é importante aqui destacar que no reexame realizado pela Cfamge, a partir das informações do Governador, se apurou um percentual aplicado de 12,52%. E aqui há o registro dos técnicos deste Tribunal, entendendo que *o Estado cumpriu o disposto no inciso II do art. 77 do ADCT da Constituição da República*, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 29. Importa destacar que esse entendimento se encontra registrado em relatórios técnicos de exercícios anteriores e está em consonância com o disposto na Lei Complementar nº 141 e com as orientações técnicas da Secretaria do Tesouro Nacional.

Em relação às demais despesas, Minas Gerais permaneceu comprometida, senhor Presidente, com os acordos que realizou de passivos originários de momentos passados.

Então, um acordo importante realizado em relação a repasse dos tributos aos municípios mineiros. Acordo realizado pelo Estado, pela AMM, e chancelado pelo Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais teve, ao longo do exercício de 2020, o cumprimento do *quantum* ali estabelecido. Mas, naturalmente que, como o passado e o presente se comunicam e convivem, todos os problemas estruturais do Estado ainda não foram superados e impactaram o exercício financeiro de 2020.

Sob essa ótica, é importante também destacar que o Ministério Público de Contas, em exaustivo e cuidadoso parecer, reconheceu essas circunstâncias e identificou que “quase a totalidade das irregularidades apuradas se devem a fatos pretéritos ao exercício de 2020. E, 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 seguimentos, no sentido de adequação às normas de regência e maior racionalidade e eficiência administrativa”.

Por fim, um destaque importante – porque são temas que estão colocados na pauta, e de maior complexidade, que dizem respeito aos instrumentos possíveis de soerguimento do Estado e de superação desse quadro de calamidade financeira –, é importante trazer e o Tribunal acompanha *pari passu* esse tema. O Conselheiro Relator permitiu inúmeras audiências com os gestores estaduais – Secretário de Fazenda, Secretária de Planejamento e também a Secretária de Educação –, mas para dizer que, em que pese a boa decisão da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, senhor Presidente, que autorizou o Estado de Minas Gerais a aderir ao regime de recuperação fiscal, o fez com fundamento em um dispositivo da legislação que permite ao Estado equacionar o passivo decorrente das liminares obtidas no Supremo Tribunal Federal em relação às dívidas decorrentes de empréstimos, sobretudo empréstimos com instituições financeiras. Em que pese já seja um bom alento – porque é uma dívida que, hoje, alcança cifras bilionárias –, é importante destacar que a adesão apenas pelo art. 23 não será suficiente para uma adequação financeira estruturante do Estado de Minas Gerais. Daí por que o Governador do Estado de Minas Gerais tem – com apoio em áreas técnicas das Secretarias de Fazenda e de Planejamento – entendido, ainda, com sendo necessária a adesão do Estado ao regime de recuperação fiscal, que, de fato, nessa visão técnica, será um caminho para uma reestruturação realmente a longo prazo do Estado de Minas Gerais.

Nos memoriais entregues a Vossas Excelências, trouxemos um quadro em que se destaca qual será o exercício da dívida, considerando a adesão pelo art. 23 e pelo regime chamado de regime ordinário, onde o impacto financeiro pelo art. 23, apenas esse ano, representará um desembolso da ordem de 4,8 bilhões de reais. Ao passo que a adesão pelo regime ordinário impactará os cofres públicos na ordem de 900 milhões de reais.

É um tema que está judicializado, em certa medida, no Supremo Tribunal Federal, mas que o palco próprio de uma definição é o palco do Poder Legislativo estadual e, oportunamente, será enfrentado pelos parlamentares.

E aqui, destaco essa questão de uma necessidade de endereçamento estrutural para a solução da situação fiscal do Estado de Minas Gerais, para fazer um destaque em relação à determinação número 8, apresentada pela Cfange, no que diz respeito aos repasses do Fundeb. Isso porque, para além da situação que ainda é grave, do ponto de vista financeiro do Estado de Minas Gerais, estamos impactados todos os Estados da Federação, pela decisão política do Governo Federal de endereçamento de leis complementares para disciplinar o ICMS Combustíveis.

É um tema que também está judicializado no Supremo Tribunal Federal, mas que, no momento atual, vigem as leis complementares e que trarão também um impacto representativo, se prevalecer a vivência dessas legislações que estão questionadas em Ações Diretas de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, um impacto financeiro bilionário nas contas públicas. Então, o aspecto da determinação número 8, da Cfange, sobre o repasse de um passivo do Fundeb da ordem de 774 milhões de reais, o que se propugna e foi registrado nas informações do governador, nos memoriais, e o faço novamente da Tribuna, é a perspectiva, senhor Relator, senhor Revisor, senhores Conselheiros Vogais, de uma modulação em relação a essa obrigação de solução do passivo do Fundeb, para que sejam decotados os valores de 18 para trás, bem como seja aplicada a Lindb, art. 21 e 22, ante essa indefinição de questão federativa importante para o futuro das receitas públicas estaduais.

Finalmente, caminho para finalizar, senhor Presidente, a Inclusão dos Depósitos Judiciais utilizados em razão da Lei Estadual 21720/2015, posteriormente reconhecida e declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, na ADI 5353, a Cfange, já fazendo uma leitura das contas de governo do exercício de 2021, destacou que o Estado passou a cumprir a determinação, então apresentada, de incluir no Demonstrativo das Despesas Correntes Líquidas esse recurso relativo aos depósitos judiciais, bem como a Cfange também acolheu os esclarecimentos apresentados na defesa, em relação aos itens 1, 10, 17 e 25 apontados no relatório inicial, especialmente deixou de imputar responsabilidade em relação a alíquota do IPVA dos veículos pertencentes às locadoras enquanto renúncia de receita. Essa perspectiva nos parece, do ponto de vista técnico/jurídico, corretíssima a orientação técnica da Cfange, na medida em que a alíquota de 1% não se poderia caracterizar uma renúncia de receita do atual Gestor do Estado, na medida em que ela foi veiculada por legislação, a Lei 17957/2008. E é importante registrar que trouxe efetivamente impactos positivos em termos de arrecadação para o estado de Minas Gerais.

Nesse sentido, Presidente, senhores Conselheiros, senhor Relator, senhor Revisor, a expectativa do Governador do Estado de Minas é pela aprovação de suas contas do exercício de 2020, naturalmente ciente de que há ainda muito a fazer, mas Minas Gerais permanece de pé, já sendo possível constatar diversos avanços.

Muito obrigado.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Com a palavra o Conselheiro Cláudio Terrão.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

II – FUNDAMENTAÇÃO

A análise das contas de governo foi realizada tendo em vista o disposto nos arts. 40 e 41 da Lei Complementar estadual nº 102/08 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas (LOTIC), nos arts. 228 a 234 do RITC e nos arts. 1º a 9º da Instrução Normativa (IN) nº 13/11, destacando-se a seguir os aspectos de maior relevância para fins de emissão do parecer prévio, a partir das análises empreendidas pela CFAMGE.

Antes, porém, apresenta-se um breve panorama da conjuntura econômica nacional e mineira.

II.1 CONJUNTURA ECONÔMICA

O fato mais marcante do ponto de vista econômico, ocorrido no exercício de 2020, foi a consolidação da grave crise sanitária decorrente da pandemia por Covid-19, que atingiu o mundo no início daquele ano e acarretou, consoante destacado pelo Unidade Técnica, em sua análise inicial, substanciais reflexos econômicos, ao alterar o rendimento e o hábito de consumo das famílias, ao abalar as importações e exportações de bens e serviços e ao impactar o rumo das políticas fiscal, monetária e cambial. Nesse cenário, a economia brasileira defrontou-se com choques negativos de oferta, demanda, liquidez e endividamento público, no ambiente externo e no mercado de trabalho.

II.1.1 Conjuntura Econômica Nacional

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)², a economia brasileira registrou, em termos reais, retração de 4,1% no **Produto Interno Bruto (PIB)**, em 2020. Em valores correntes o montante do PIB perfaz R\$7,448 trilhões, tendo o produto *per capita* totalizado R\$35.172,00 (trinta e cinco mil cento e setenta e dois reais), um expressivo recuo (em termos reais) de 4,8% em relação ao observado em 2019. O desempenho do PIB, ainda assim, foi acima do esperado, em razão, sobretudo, do pagamento do auxílio emergencial e da adoção de outras medidas de combate à pandemia, como o saque emergencial do FGTS.

Sob a ótica da despesa, houve retração em todos os componentes da demanda, tendo sido registrada queda mais intensa no consumo das famílias – justificada, essencialmente, pela piora no mercado de trabalho e pelo distanciamento social – e no consumo do governo, que, apesar dos dispêndios realizados para o combate à Covid-19, mostrou-se, em termos reais, menor do que no exercício anterior.

Por outro lado, a considerável queda nas importações, maior do que a observada nas exportações, impactou positivamente o PIB, pois ampliou o superávit da balança comercial.

Em termos de **política fiscal**, para mitigar os impactos da crise sanitária, o governo federal adotou uma série de medidas visando à proteção social e do emprego, ao auxílio às empresas, ao combate direto à pandemia e à assistência aos entes subnacionais. Somente em 2020, as despesas realizadas pela União com essas medidas somaram R\$524,02 bilhões (7,04% do PIB nominal), tendo o auxílio emergencial respondido por mais da metade dos gastos (55,93%) e o apoio financeiro a Estados e Municípios, fruto da Lei Complementar (LC) nº 173/20 e da Lei nº 14.041/20, por outra parcela considerável (14,93%).

Pelo sétimo ano seguido o setor público consolidado apresentou déficit primário, agravado em 2020 pelos gastos inesperados com a pandemia. O Banco Central (Bacen)³ indicou que esse déficit totalizou R\$702,950 bilhões nesse ano, correspondente a 9,49% do PIB, frente a 0,84%

² Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Contas Nacionais Trimestrais, atualizado em 4/3/20. ³ Boletim Focus, de 4/9/20.

³ Notas econômico-financeiras para a imprensa – Estatísticas Fiscais, de 29/01/21.

observado no exercício anterior, e foi muito superior à meta definida pela Lei de Diretrizes Orçamentárias⁴, de R\$118,9 bilhões (1,51% do PIB estimado).

Considerando-se o resultado primário juntamente com os juros nominais, chegou-se ao déficit nominal de R\$1,015 trilhão do setor público consolidado, equivalente a 13,7% do PIB. O aumento, de 7,91 pontos percentuais (p.p.) ou cerca de 136%, em relação ao déficit de 2019 (R\$429,154 bilhões), decorreu exclusivamente da expansão do déficit primário.

Acerca da **política monetária**, o Bacen, por meio do Comitê de Política Monetária (Copom), manteve a trajetória de sucessivos cortes na taxa básica de juros, tendo a Selic sido reduzida de 4,50% em 12/12/19 para 2,00% em 10/12/20.

A taxa básica de juros é um dos principais componentes do custo do crédito nos diversos mercados de capitais. Assim, reduzindo a Selic, cai o custo de captação de recursos destinados ao fornecimento de crédito, pelos bancos comerciais, com tendência de queda da taxa de juros cobrada pela sua concessão. No ano, sua trajetória declinante, bem como os programas de estímulo ao crédito lançados para combater os efeitos da crise sanitária, influenciaram o aumento no saldo das operações de crédito do sistema financeiro brasileiro, que subiu 15,51%, atingindo, em dezembro de 2020, R\$ 4,018 trilhões, terceira expansão seguida, que representa uma aceleração em relação aos 6,54% do ano anterior. Como proporção do PIB, o volume de operações de crédito subiu 7,2 p.p. em 2020, para 54,2%, segundo dados do Bacen⁵.

Com relação ao controle da inflação, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulou alta, em 2020, de 4,52%, encontrando-se dentro do intervalo de tolerância, mas sendo superior ao centro da meta estabelecida (+0,52 p.p.) e à inflação de 2019 (0,21 p.p.):

O grupo de despesa que mais afetou o Índice, devido à sua expressiva variação (14,09%) e ao seu peso na cesta de consumo, foi Alimentação e Bebidas, que, sozinho, respondeu por 2,73 p.p., 60,40% do IPCA. Na sequência, ainda descolado dos demais grupos, tem-se Habitação, que ampliou seu impacto no Índice, de um ano para o outro, assim como ocorreu com Artigos de Residência e Comunicação, enquanto nos restantes a influência foi reduzida.

A inflação por faixa de renda, medida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)⁶, foi maior para as camadas mais pobres, o que se deve, sobretudo, à forte alta nos preços de alimentação, energia e gás, categorias que exercem maior pressão inflacionária sobre as pessoas de renda mais baixa. Assim, essas famílias tiveram seus preços reajustados em 6,2%, 1,70 p.p. acima do IPCA. Por outro lado, a variação mais moderada ou até mesmo a deflação em itens que compõem a cesta de consumo das famílias mais abastadas (mensalidades escolares; serviços médicos e hospitalares; passagens aéreas; seguro de automóveis; gasolina), explicam a menor pressão inflacionária sobre essa camada da população, que teve seus preços reajustados em 2,74%, 1,78 p.p. abaixo do IPCA.

No que diz respeito à **política cambial**, o dólar comercial encerrou o ano de 2020 custando R\$5,20, o que demonstra perda expressiva de 28,93% do valor da moeda brasileira frente à americana. As reservas internacionais experimentaram queda de US\$1,264 bilhão no ano, em função da venda de dólar no mercado à vista pelo Bacen, a fim de conter a desvalorização do real. No entanto, o volume das reservas internacionais ainda é expressivo, contribuindo para a redução da sensibilidade da economia brasileira diante de choques externos. O estoque de reservas atingiu US\$355,620 bilhões em dezembro de 2020, equivalentes a 328,8% da dívida

⁴ Lei 13.898, de 11/11/19.

⁵ Notas econômico-financeiras para a imprensa – Estatísticas Monetárias e de Crédito, 28/1/21.

⁶ Carta de Conjuntura nº 50 – 15/1/21.

externa de curto prazo residual, percentual superior ao registrado em dezembro do ano anterior (301%).

Quanto ao comércio exterior, o saldo da balança comercial brasileira apresentou variação positiva, embora esse resultado seja fruto da deterioração acentuada no montante importado em relação ao exportado, e não de um ambiente de evolução de ambos os componentes.

Por fim, no que se refere ao **mercado de trabalho**, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD contínua), realizada pelo IBGE, estimou o contingente de 100 a 104 milhões de pessoas na força de trabalho no último trimestre de 2020⁷, dentre as quais 86,179 milhões encontravam-se ocupadas e 13,925 milhões desocupadas, representando uma taxa de desocupação da ordem de 13,9% e um avanço de 2,9 p.p. em relação ao ano anterior.

II.1.2 Conjuntura Econômica Mineira

O governo mineiro, para frear o avanço da Covid-19, lançou o “Plano Minas Consciente – Retomando a economia do jeito certo”, que, tendo em vista a segurança da população e a retomada das atividades econômicas, utiliza-se de indicadores epidemiológicos e assistenciais para balizar a reabertura de serviços, comércio e outros setores. A partir dos indicadores de capacidade assistencial e de propagação da doença, avalia-se a possibilidade de avançar ou a necessidade de retroceder com a liberação para funcionamento dos diferentes ramos econômicos.

Conforme dados disponibilizados pela Fundação João Pinheiro⁸ (FJP), o PIB de Minas Gerais regrediu 3,9% em termos reais, o que significa que, em valor corrente, atingiu o montante de R\$667,099 bilhões em 2020, correspondendo a 8,96% do PIB nacional (R\$7,448 trilhões), ganho de 0,26 p.p. em relação a 2019, puxado pelo forte desempenho do setor Agropecuário.

Na comparação entre os estados da federação, os dados mais recentes divulgados pelo IBGE⁹, os quais abrangem o período de 2002-2018, demonstram que o Brasil cresceu, em média, 2,4% a.a., acumulando variação de 45%, enquanto Minas Gerais cresceu 2% a.a. e acumulou 38,2% de crescimento. O resultado do estado é um dos piores entre as unidades federadas, ocupando a 23º (vigésima terceira) posição no ranking de maiores crescimentos. Entretanto, o estado mineiro manteve a 3ª (terceira) posição em termos de participação no PIB do Brasil em 2020, com 8,8% de participação, ficando atrás de São Paulo (31,6%) e Rio de Janeiro (10,8%), seguido por Rio Grande do Sul (6,5%) e Paraná (6,3%). Juntas, as cinco maiores economias representaram 64% do PIB Nacional.

No comércio internacional as exportações de Minas Gerais somaram US\$26,319 bilhões em 2020, sendo responsáveis por 12,58% das exportações do país. O crescimento da produção agropecuária, somado ao aumento dos preços das principais *commodities* agrícolas ao longo do ano, favoreceram a variação positiva do estado frente ao ano anterior. Com isso, Minas Gerais ganhou participação e ultrapassou o Rio de Janeiro, ocupando a segunda colocação no ranking nacional de exportações. Os principais produtos da pauta de exportação, no último ano, foram: minérios de ferro e seus concentrados (com participação de 37,34%), café (14,51%), ouro (7,01%), soja (6,01%) e ferro-ligas (5,34%).

No que se refere às importações, o Estado de Minas Gerais tem menor importância relativa no total do país, ocupando o sexto lugar no ranking nacional, com participação de 5,2% do valor total importado. Em termos monetários, foram US\$8,252 bilhões, representando um decréscimo, em comparação com 2019, de 10,41%. Quanto aos produtos importados, eles

⁷ A força de trabalho compreende as pessoas ocupadas e as desocupadas (pessoas que tomaram alguma providência efetiva para conseguir um emprego na semana de referência da pesquisa).

⁸ Informativos FJP/4º trimestre de 2020: O resultado do Produto Interno Bruto de Minas Gerais em 2020.

⁹ Sistema de Contas Regionais: Brasil 2018, Contas Nacionais nº 77.

foram mais diluídos, em termos de representatividade, sendo os principais: adubos fertilizantes (com participação de 8,12%), hulhas (4,98%), sangue humano e animal, preparados para uso terapêutico (2,71%), e automóveis de passageiros (2,53%).

O saldo da balança comercial mineira correspondeu a 35,85% da balança nacional, totalizando US\$18,067 bilhões, montante 13,43% superior ao do período anterior e o segundo maior do país, atrás apenas do valor do Pará.

Por fim, quanto ao mercado de trabalho, o estado encerrou o último trimestre de 2020 com 10,599 milhões de pessoas na força de trabalho, das quais 1,296 milhão estava desocupada, segundo o IBGE. A taxa de desocupação, de 12,2%, é maior em 2,7 p.p. do que a do mesmo período do ano anterior, mas menor do que a observada para o Brasil (13,9%) e para os demais estados da região Sudeste (14,8%): Espírito Santo (13,4%), São Paulo (14,6%) e Rio de Janeiro (19,4%).

Apresentada sucintamente a conjuntura econômica no âmbito da qual foram promovidas as ações de governo no exercício de 2020, passa-se, a seguir, à análise dos aspectos de maior relevância e materialidade para fins de emissão do parecer prévio.

II.2 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

II.2.1 Planejamento Governamental

Em consonância com o disposto no art. 165 da Constituição da República de 1988 (CR/88) e no art. 153 da Constituição Estadual (CE/89), o Estado de Minas Gerais estabeleceu modelo de planejamento governamental composto pelo Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA).

Além disso, o art. 231 da CE/89 prevê que o estado deve estabelecer e executar o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), o qual contempla as diretrizes de atuação governamental de longo prazo, com vistas à promoção do desenvolvimento socioeconômico integrado do estado, e deve balizar os demais instrumentos de planejamento.

II.2.1.1 Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI)

O PMDI, instituído pela Lei estadual nº 15.032/04, foi atualizado para o período de 2019 a 2030 pela Lei estadual nº 23.577/20. O Plano atual está baseado em duas agendas, uma de curto prazo, voltada para a recuperação fiscal e retomada da capacidade de realizar investimentos e implementar políticas públicas, e outra de longo prazo, focada na construção de uma agenda de desenvolvimento sustentável.

Tendo em vista os objetivos que o estado pretende alcançar até 2030, foram definidas quatro bandeiras que, além de orientar a tomada de decisões, servem de alicerce para a definição dos objetivos estratégicos. Além disso, foram definidos dez princípios norteadores, que servem para direcionar o comportamento e a atuação dos agentes, a fim de garantir o alinhamento da atuação estatal na construção do futuro desejado, os quais estão relacionados com os dez objetivos estratégicos que devem ser concretizados até 2030. Para monitorar a evolução do estado no alcance dos objetivos estratégicos foram adotados 31 (trinta e um) indicadores finalísticos, com metas definidas para 2022, 2026 e 2030.

Ao examinar os indicadores finalísticos do PMDI 2019-2030, a Cfamge concluiu que houve o atingimento de metas em 11 (onze) dos indicadores avaliados, sendo que 4 (quatro) atingiram as metas definidas para 2022, 2 (dois) as metas para 2026 e 5 (cinco) superaram as metas estipuladas para 2030. Destacou ainda o estudo técnico que 4 (quatro) indicadores, relacionados às despesas de custeio e investimento, fluxo de turistas, PIB e emprego, obtiveram resultados

inferiores ao valor de referência, ressaltando que esses setores foram impactados pela pandemia e suas consequências econômicas.

Avaliou que, de maneira geral, os indicadores do PMDI não têm a quantidade e a qualidade ideais, salientando a necessidade de que eles sejam aprimorados, de forma a permitir que se mensure a evolução das políticas públicas de modo mais abrangente.

Com efeito, o Poder Público deve buscar a eficácia das políticas públicas que pretende implementar, com mecanismos que permitam aferir se os resultados almejados foram, de fato, alcançados. Em outras palavras, é preciso avaliar e medir os resultados obtidos, bem como o grau de satisfação dos destinatários dessas ações, verificando, assim, a eficiência do gasto público, com a identificação dos pontos que exigem o aperfeiçoamento da atividade estatal.

O monitoramento das políticas públicas constitui uma das boas práticas da Governança no Setor Público e se traduz, no caso concreto, no aprimoramento dos indicadores do PMDI, de maneira a permitir uma medição precisa e transparente do retorno que os programas geram, razão pela qual acolho a proposta da Cfamge para recomendar que o estado adote medidas a fim de aprimorar os indicadores do PMDI.

II.2.1.2 Plano plurianual de ação governamental (PPAG)

O exercício de 2020 foi o primeiro do PPAG referente ao quadriênio 2020-2023, instituído pela Lei estadual nº 23.578/20. Houve discussão participativa, para a elaboração do Plano, com a contribuição da sociedade civil organizada, dos deputados e de gestores do governo, por meio de audiências públicas nas cidades de Belo Horizonte, Montes Claros (Norte), Varginha (Sul) e Araçuaí (Jequitinhonha), tudo em consonância com o disposto nos arts. 155, §5º, 157, § 5º, e 158, todos da CE/89. No Orçamento Fiscal de 2020, foram previstas dotações para atender às demandas da Comissão de Participação Popular (CPP) da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) em 11 ações incluídas pelo PPAG atual e em 32 que já existiam, identificadas mediante o Identificador de Procedência e Uso – IPU nº 4 (Recursos Recebidos para Atendimento de Demandas de Participação Cidadã).

Entretanto, os créditos orçamentários aprovados para as ações da CPP representaram 0,02% de participação no orçamento fiscal do estado, montante ligeiramente inferior ao valor dos últimos três exercícios. Além disso, consta do relatório técnico tabela que demonstra, de forma consolidada, o histórico da previsão e execução orçamentária desses recursos nos últimos dez anos, vejamos:

Emendas da CPP – Previsão, Execução e Participação no Orçamento

Exercícios de 2011 a 2020					RS Mil
Exercício	Previsão LOA (A)	Participação no OF %	Execução Orçamentária (B)	Participação no OF %	(B / A) %
2011	16.372	0,03	15.748	0,03	96,19
2012	21.540	0,04	14.348	0,02	66,61
2013	13.000	0,02	7.254	0,01	55,80
2014	12.622	0,02	4.816	0,01	38,16
2015	35.072	0,04	22.758	0,03	64,89
2016	47.833	0,05	30.940	0,04	64,68
2017	20.000	0,02	8.855	0,01	44,28
2018	20.028	0,02	4.756	0,00	23,75
2019	20.000	0,02	4.359	0,00	21,80
2020	19.800	0,02	3.143	0,00	15,87

Fonte: Armazém de Informações - Siafi (IPU 4).

Inferre-se da tabela apresentada que, além da redução de dotações a partir do exercício de 2017, a execução também entrou em declínio, tendo sido executado 44,28% naquele ano, 23,75% em 2018, 21,80% em 2019 e apenas 15,87% em 2020.

O estudo técnico ponderou que, apesar de ter havido a paralisação de diversas atividades econômicas em razão da pandemia, não houve impactos expressivos na arrecadação do estado, a qual superou tanto a previsão inicial quanto a atualizada. Além dos impactos acarretados pela pandemia de Covid-19, a crise financeira vivenciada pelo estado tem sido a principal justificativa apontada para a baixa execução das ações da CPP nos últimos anos. Nesse ponto, a Cfamge afirmou que apesar de reconhecer os enormes desafios impostos pela crise sanitária, a baixa execução das ações da CPP tem se mostrado um problema estrutural e não apenas uma decorrência da atual conjuntura, sugerindo que fosse aberta vista ao Poder Executivo para que apresentasse as justificativas acerca dessa questão.

Em sua defesa, o estado afirmou estar envidando esforços para o aumento da execução dessas ações, informando que, para o exercício de 2021, foi liberada parcela considerável das cotas orçamentárias referentes aos valores aprovados na LOA para as ações de participação cidadã. Informou também que a CPP está mais ativa no monitoramento da execução dessas ações, mantendo contato com os dirigentes máximos dos órgãos e entidades contemplados, no intuito de acompanhar e viabilizar a execução das ações dessa natureza.

A defesa apresentada pela Advocacia Geral do Estado (AGE) acrescentou que o orçamento impositivo das emendas parlamentares contribui para maior participação cidadã e atenua um pouco o problema, pois consiste em ferramenta que aproxima o Poder Legislativo da elaboração do orçamento anual e permite a efetivação das políticas públicas demandadas pela sociedade.

Ao reexaminar a questão, a Cfamge apontou que apesar de um ligeiro avanço em relação ao ano anterior, até a metade do exercício de 2021 houve execução em apenas três dentre as 35 (trinta e cinco) ações previstas, o que representa execução de 2,67% do montante previsto para o ano. Essa constatação sinaliza que, mesmo diante dos reiterados apontamentos, o descumprimento dos preceitos constitucionais e legais que asseguram a participação popular na revisão do PPAG não foram atendidos em 2020. Assim, reiterou a proposta de recomendação para que o estado envide esforços na execução das ações da CPP.

Com efeito, este Tribunal vem apontando, nas análises de contas governamentais dos últimos anos, a deficiência na execução das ações da CPP. O que se verifica é que, conquanto as audiências públicas sejam realizadas, em conformidade com os ditames legais, as políticas não estão sendo, de fato, executadas. Nesse cenário, em consonância com o exposto pela Unidade Técnica, entendo que apesar de as emendas impositivas do Poder Legislativo contribuírem para aproximar a gestão pública das demandas dos cidadãos, as emendas de participação cidadã admitem que os beneficiários das políticas públicas vocalizem suas próprias demandas, além de permitirem que grupos que não se vejam representados no Poder Legislativo tenham suas prioridades inseridas no planejamento estatal.

Desse modo, é necessário que o Poder Executivo envide esforços para executar as políticas públicas demandadas pela CPP, considerando que a lei orçamentária deve assegurar investimentos prioritários ao atendimento das propostas definidas nas audiências públicas regionais, nos termos do disposto no art. 158 da CE/89.

Além disso, o relatório técnico destacou o papel do PPAG de conectar o planejamento estadual à agenda universal “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento Sustentável”, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas que, em 2015, estabeleceu 17 (dezessete) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Nos termos da análise técnica, no atual Plano cada programa encontra-se vinculado a, pelo menos, um ODS, contudo, apesar de a Agenda 2030 constar no PPAG desde o exercício de 2017, verificou-se ausência de esforços efetivos no monitoramento e na aferição das metas definidas. Além disso, a Cfamge apontou fragilidades na vinculação dos programas aos ODS,

razão pela qual propôs que seja recomendado ao estado que seja explicitado se o programa tem potencial de contribuição direta ou indireta para os ODS e suas metas.

A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) informou que “o governo do estado está se dedicando na concepção e no desenvolvimento de uma metodologia para promover maior aderência do PPAG à Agenda 2030”.

Diante da manifestação apresentada, entendo ser necessário que o estado comunique a Cfamge, tão logo a nova metodologia esteja implementada.

II.2.1.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A LDO, por sua vez, é instrumento de planejamento de curto prazo que, a partir do que fora estabelecido pelo PPAG, define as metas e prioridades da Administração Pública para o exercício ao qual se refere. A LDO de 2020 é a Lei estadual nº 23.364/19.

Nos termos do relatório técnico, o anexo de metas fiscais consta do Anexo I da LDO e compreende as receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública consolidada e líquida, todos demonstrados em valores correntes e constantes, apurados tanto pelo regime de caixa, em atendimento às novas orientações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), quanto pelo regime orçamentário, utilizado até 2018, visando à compatibilidade das programações dos orçamentos.

Já o anexo de riscos fiscais apresenta considerações acerca dos riscos identificados, capazes de afetar o equilíbrio fiscal do estado. Todavia, a análise indicou previsão de providências genéricas e pouco expressivas a serem tomadas na eventualidade de tais riscos se concretizarem.

Os riscos fiscais são possíveis eventos capazes de afetar as contas públicas, comprometendo o alcance das metas e dos objetivos fixados. Esses eventos são gastos imprevisíveis, que, para serem considerados riscos fiscais, não podem ser controlados ou evitados pelo Poder Público. A adequada identificação desses riscos, bem como das providências a serem tomadas caso venham a se concretizar, visam ao aperfeiçoamento do processo orçamentário e financeiro do governo, motivo pelo qual, não podem ser negligenciados.

II.2.1.4 Lei Orçamentária Anual (LOA)

O governador Romeu Zema Neto encaminhou, em 30/09/19, à ALMG, o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) do exercício de 2020, Projeto de Lei (PL) nº 1.167/19.

Naquela oportunidade, foi proposta a não oneração do limite de abertura de créditos autorizados previamente ao Poder Executivo em virtude de remanejamentos de crédito entre 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. Com isso, como forma de compensar os valores que seriam expurgados, com a justificativa de que estariam sendo seguidas recomendações do Tribunal de Contas e solicitações da ALMG, o limite para alterações orçamentárias, no PLOA, foi reduzido para 20%.

Posteriormente, em 05/11/19, o governador encaminhou à ALMG aditamento, para que fossem realizadas alterações no PL nº 1.167, na forma de Substitutivo:

A alteração tem por finalidade atender deliberação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG. Nos autos de Assunto Administrativo – Pleno nº 1072447, de 11 de setembro de 2019, o TCEMG determinou que as despesas representativas do déficit previdenciário atuarial ou financeiro, custeados pela Fonte 58, por meio de fundos específicos, deverão continuar a figurar no rol das deduções a que se refere a alínea “c” do inciso VI do § 1º do art. 19 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (Ofício TCEMG nº 18.158, de 15 de outubro de 2019).

Acrescente-se, ainda, a inclusão de pessoal inativo e pensionista nos aportes com manutenção e desenvolvimento do ensino encontra-se também embasada no Parecer da Advocacia-Geral do Estado nº 16.147, de 2019. Portanto, o presente Substitutivo tem apenas a finalidade de readequar o projeto originário às determinações do TCEMG em relação à sua hermenêutica acerca da Lei de Responsabilidade Fiscal, em tema específico. Ressalto, porém, que a nova metodologia aplicada pelo TCEMG não altera a projeção de gastos e receitas para o orçamento de 2020.

No entanto, conforme esclarecido no relatório técnico, a decisão exarada no Assunto Administrativo nº 1.072.447 não dizia respeito à contabilização de inativos para fins de manutenção e desenvolvimento do ensino, de tal forma que a alteração proposta, além de contrariar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), não poderia ter tirado seu suposto fundamento de validade da decisão do Tribunal de Contas. Essa questão, no entanto, será tratada em capítulo específico.

Já no que se refere ao percentual de suplementação autorizado na LOA, apurou-se que, durante a deliberação do projeto, a proposição do governo de limitar a abertura de créditos adicionais a 20% da despesa fixada, sem computar para tanto a despesa com pessoal, entre outras, não prevaleceu. Nesse caso, foi acatada a alteração sugerida por meio da Emenda nº 1.096, que teve a finalidade de aumentar o referido percentual para 40%, de modo a incluir todas as despesas, exceto aquelas decorrentes de emendas parlamentares impositivas.

Com efeito, a previsão de que o limite de suplementação não será onerado pelos remanejamentos das programações incluídas pelas emendas parlamentares vai de encontro ao que estabelece o art. 167, VII, da CR/88. Ressalta-se que, conforme informado pela Unidade Técnica, esta Corte, por ocasião da análise das Contas de 2011, já havia recomendado ao Poder Executivo que estabelecesse um limite percentual que comportasse todas as suplementações, em conformidade com os ditames constitucionais e legais, recomendação que foi cumprida nos exercícios de 2016 a 2018. Porém, em 2019 e 2020, as respectivas LOAs fixaram a desoneração do limite percentual de despesa referente às emendas parlamentares.

Em sede de defesa, o estado manifestou seu entendimento de que o processo de emendas parlamentares segue um fluxo diferenciado em relação aos demais créditos adicionais, “pois os Deputados Estaduais, enquanto propositores das emendas, identificam no decorrer do exercício financeiro as necessidades de realocação dos recursos classificados no Identificador de Procedência e Uso (IPU)”. Apesar disso, ressaltou que “a questão da desoneração dos valores referentes às emendas parlamentares será novamente avaliada quando da elaboração do PLOA 2022”.

Informou também que na LOA 2021, o Poder Executivo estava autorizado a abrir créditos suplementares ao seu orçamento fiscal até o limite de 30% da despesa fixada. Por fim, ressaltou que o Poder Executivo está envidando esforços para que os estudos sobre o percentual ideal para suplementação dos créditos ao orçamento sejam concluídos.

Não obstante a ausência de regulamentação quanto ao limite de suplementação de créditos orçamentários, a ordem jurídico-orçamentária pátria não se coaduna com a previsão de altos percentuais de alteração do orçamento, o que configura, na verdade, ausência de adequado planejamento.

A “cláusula de desoneração”, caracterizada pela exclusão das despesas decorrentes de emendas parlamentares impositivas, do mesmo modo, caracteriza abertura de créditos ilimitados e, por essa razão, viola o art. 167, VII, da CR/88, o art. 5º, § 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e o art. 7º da Lei nº 4.320/64, prática que deve ser eliminada, com a fixação de um limite que comporte todas as suplementações.

Diante disso, é necessário que a Administração estadual aprimore seu processo de planejamento, de forma que o orçamento represente, o melhor possível, as demandas sociais e as ações de governo, evitando expressivos ajustes orçamentários, mediante a utilização de altos percentuais de suplementação ou a previsão de cláusulas de desoneração que possam caracterizar a concessão de créditos ilimitados.

Do mesmo modo, o Poder Legislativo deve, ao apreciar e votar o PLOA, observar as determinações da legislação de regência, quanto aos limites de suplementação do orçamento.

Diante do até aqui exposto, acolho as propostas de recomendações e determinações apresentadas pela Cfamge ao Poder Executivo, com o intuito de contribuir para a melhoria do processo de planejamento, acrescidas das recomendações e determinações por mim formuladas:

Recomendações

1. aprimorar os Indicadores do PMDI, para que permitam mensurar a evolução das políticas públicas de forma mais abrangente;
2. envidar esforços para executar as políticas públicas demandadas pela CPP, considerando que a lei orçamentária deve assegurar investimentos prioritários ao atendimento das propostas definidas nas audiências públicas regionais, nos termos do disposto no art. 158 da CE/89;
3. aprimorar o alinhamento do PPAG à Agenda 2030, além da vinculação dos programas aos ODS relacionados, explicitando se o programa tem potencial de contribuição direta ou indireta para os ODS e suas metas;
4. atentar, quando da elaboração da próxima LDO, para a adequada previsão das providências a serem adotadas no caso de efetiva ocorrência dos riscos fiscais previstos;
5. aprimorar o processo de planejamento, evitando expressivos ajustes orçamentários, mediante a utilização de altos percentuais de suplementação, ou a previsão de cláusulas de desoneração, que possam caracterizar a concessão de créditos ilimitados;

Determinação

6. implantar metodologia que promova adequada aderência entre o PPAG e a Agenda 2030 e comunicá-la a CFAMGE, tão logo esteja implementada.

Além disso, recomendo ao Poder Legislativo que, ao apreciar e votar o projeto de lei orçamentária, bem como durante toda execução orçamentária, observe com cautela os índices de autorização para abertura de créditos adicionais, de forma a evitar a descaracterização do planejamento orçamentário.

II.2.2 Execução da Lei Orçamentária Anual (LOA)

Nos termos do relatório técnico, a LOA, seguindo a programação do PPAG, estimou para 2020 gastos de R\$116,149 bilhões nos programas governamentais do estado, 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). A execução orçamentária perfaz R\$111,381 bilhões, 95,89% do programado na LOA, tendo o OF executado 96,95% e o OI 75,30% de suas respectivas previsões.

Ainda de acordo com a Cfamge, seguindo a nova configuração do PMDI, o PPAG definiu 158 programas para o Orçamento de 2020, distribuindo-os em 14 Áreas Temáticas, 9 delas classificadas como Finalísticas, pois produzem resultados diretos para os cidadãos, e 5 como de Apoio e Suporte, pois fornecem a sustentação necessária às finalísticas. Além dessas, há uma área definida como Outros Poderes.

No PPAG de 2020, os programas ligados às áreas finalísticas são aqueles responsáveis por consolidar as transformações necessárias e desejadas para o alcance da visão de futuro e dos objetivos estratégicos. Esses programas correspondem, no conjunto do orçamento, a 35,13% dos recursos previstos na LOA e a 32,89% das despesas empenhadas em 2020. De outra parte, os programas que compõem as áreas de Apoio e Suporte e Outros Poderes concentram a maioria dos gastos fixados na LOA (64,87% do Orçamento Geral) e suas despesas representaram 67,11% do total empenhado.

Inferre-se do parecer técnico, portanto, que os programas de Apoio e Suporte absorvem grande parte dos recursos orçamentários do estado, deixando uma margem limitada para os programas de cunho finalístico.

Ao analisar as despesas por tipo de acompanhamento de ação, a Cfamge identificou relevantes desvios nas ações classificadas como Projetos Estratégicos, as quais compõem a linha fundamental de atuação do governo e das quais se esperam os melhores resultados, razão pela qual são elaboradas e monitoradas de forma diferenciada pela Subsecretaria de Gestão Estratégica da Seplag.

Também foi registrada baixa aderência na execução orçamentária em relação ao planejamento da LOA em algumas ações, cujos valores foram superestimados. Noutro norte, a título de exemplo, houve subestimação na ação de número 2090 (Secretaria de Estado de Governo – Segov), na qual a execução correspondeu a 3.820.818,21% do programado no orçamento.

Segundo a Cfamge, o Índice de Avaliação do Planejamento (IAP) corrobora as apurações sobre a baixa frequência de execuções orçamentárias satisfatórias, entre 70% e 130% do planejado, nas ações de Projetos Estratégicos, além de incluir as avaliações da dimensão física e da existência de equilíbrio entre as execuções física e financeira (IEEO). O IAP encontrado foi de 24,07, grau de eficácia considerado baixo (> 20 e ≤ 40) e inferior ao das ações de acompanhamento ordinário (44,46, grau razoável), e decorreu de uma frequência de ações com execução financeira satisfatória de 18,52%, de execução física de 38,89% e de um IEEO de 14,81%. Esses resultados, nos termos do relatório técnico, mostram-se incompatíveis com a relevância de um estrato considerado estratégico e fundamental no quadro das ações governamentais.

O estado se manifestou sobre essa questão, comprometendo-se a reforçar, junto aos órgãos e entidades, que a execução dos projetos estratégicos deve apresentar, nos próximos anos, maior aderência com o planejamento físico-orçamentário. Pontuou, ainda, que, em razão da pandemia causada pela Covid-19, o exercício de 2020 foi desafiador quanto à efetivação das ações previstas para a execução das políticas públicas.

Acorde com a manifestação técnica, entendo que os desvios verificados demonstram uma baixa qualidade do planejamento, o que se opõe à condição estratégica desses projetos, bem como ao caráter especial dedicado ao acompanhamento dessas ações, no âmbito da gestão governamental.

Ademais, conquanto tenhamos vivenciado uma situação excepcional no exercício de 2020, em decorrência da pandemia de Covid-19, cumpre ressaltar, nos termos da manifestação técnica que, por meio do IAP, já se observava, anteriormente à pandemia, uma baixa qualidade no planejamento das ações de acompanhamento diferenciado, o que leva à conclusão de que se trata de uma situação estrutural e não, como sugere a defesa, de um contratempo conjuntural.

II.2.2.1 Análise consolidada da execução física e financeira das ações do PPAG

A Cfamge explica que, com o propósito de captar em que medida o governo tem obtido êxito no planejamento orçamentário de ações e programas do PPAG, foi criado o IAP, o qual é

segmentado em três componentes: a) frequência por total de ações com taxa de execução financeira entre 70% e 130% do planejado; b) frequência por total de ações com taxa de execução física entre 70% e 130% do planejado; e c) frequência por total de ações com Índice de Equilíbrio da Execução Orçamentária (IEEO) entre 0,7 e 1,3. Esses componentes são multiplicados por cem, somados, e divididos por três, a fim de se obter uma média dos fatores. Logo, a eficácia do planejamento é garantida se houver regularidade no cumprimento satisfatório das metas e equilíbrio na execução físico-financeira, podendo o IAP variar entre cem (todas as ações com eficácia) e zero (todas ineficazes). A graduação entre os extremos foi representada na seguinte tabela:

Interpretação de Resultado do IAP

Intervalo	Grau de Eficácia
≥ 0 e ≤ 20	crítico
> 20 e ≤ 40	baixo
> 40 e ≤ 60	razoável
> 60 e ≤ 80	bom
> 80 e ≤ 100	ótimo

Fonte: Elaborado pela Cfamge.

Segundo o relatório técnico, o IAP consolidado para o orçamento de 2020 obteve grau de eficácia razoável (> 40 e ≤ 60), conquanto apresente pontos que demandam melhoria no planejamento, como, por exemplo, as Áreas Temáticas, em que a maioria apresenta baixo grau de eficácia. Da análise empreendida, foram identificadas 28 (vinte e oito) ações com desequilíbrio crítico de execução.

II.2.2.2 Receita fiscal

A receita fiscal bruta arrecadada pelo estado, em 2020, alcançou R\$113,778 bilhões. Após deduções, a arrecadação líquida perfaz R\$104,254 bilhões, dos quais R\$16,225 bilhões referem-se à apropriação da cota-parte da distribuição constitucional ou legal de receitas para os municípios. Ao final do exercício, após a distribuição, a receita totalizou R\$88,029 bilhões.

A receita fiscal no exercício de 2020 contou com a arrecadação de recursos provenientes de 57 (cinquenta e sete) fontes. Consta do estudo técnico que a Fonte 11 – Recursos de Desvinculação de Receitas – EC nº 93/16, foi considerada na LOA com previsão inicial de R\$1,168 bilhão, todavia a sua criação foi oficializada apenas em 19/05/20, o que denota falha formal nos procedimentos. Assim, a Cfamge sugeriu a expedição de recomendação para que o estado adote as medidas necessárias para que o lapso não se repita.

Apontou, ainda, o relatório técnico que 10 (dez) fontes não previstas na LOA tiveram efetiva arrecadação, representando, ao final do exercício, 4% da receita fiscal quando somadas. Dentre elas, três superaram a previsão atualizada em mais de 1.000%: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb – Regularização de Exercícios Anteriores (428.406%), nova fonte criada ao final de 2020; Transferências de Recursos da União Vinculados à Saúde (28.144%), em decorrência das transferências da União com o intuito de combater os efeitos causados pela Covid-19; e Recursos Recebidos por Danos Advindos de Desastres Socioambientais (7.030%), decorrentes da liberação de recursos recolhidos pela Vale S.A.

No exame da receita fiscal por categoria econômica constatou-se que a expectativa de arrecadação total foi superada em R\$952,261 milhões e que a arrecadação das receitas de impostos e taxas, contribuições sociais, receitas de serviços e receitas de capital, embora não tenham atingido o valor previsto atualizado, ficaram muito próximas dele.

A receita de impostos e taxas é destaque em todos os exercícios e corresponde ao maior volume de arrecadação do estado. Em 2020, a arrecadação de impostos de competência estadual sofreu relevante impacto em razão das medidas de isolamento social desencadeadas para tentar conter a pandemia de Covid-19. Contudo, a Receita de Impostos e Taxas (R\$ 68,634 bilhões), embora inferior às expectativas das receitas inicial/atualizada, superou os valores arrecadados nos exercícios anteriores. Como apontado pelo estado, mesmo com a crise ocasionada pela Covid-19, a receita tributária de 2020 quando comparada à de 2019, demonstrou um superávit de R\$636,82 milhões.

As transferências correntes representam o segundo maior volume de arrecadação do estado e, em 2020, superaram a previsão inicial e atualizada, representando 19,45% da receita total ao final do exercício.

A Cfange asseverou que, somente por meio de pesquisas no sítio eletrônico da STN foi possível identificar os valores recebidos pelo estado a título de Transferência Financeira do ICMS – Desoneração, Transferências Financeiras Advindas de Emendas Individuais e Transferências Financeiras Advindas de Emendas de Bancada, uma vez que os sistemas do estado ainda não permitem essa identificação.

Em sede de defesa, o estado informou que “como não há no Ementário da Natureza de Receitas classificação específica que identifique esses recursos, as receitas recebidas pelos entes deverão ser registradas na Natureza de Receita 1.7.1.8.99.1.0 – Outras Transferências da União”. Informou, contudo, que com o objetivo de conferir maior transparência ao orçamento público, irá criar uma classificação de receita específica para a LC nº 176/20.

Após examinar as razões defensivas, a Unidade Técnica informou que, em consulta ao *Business Object* (BO), utilizando o código 1718.99.1.1.99.003, citado pelo estado, para 2021, ainda não era possível identificar a arrecadação mês a mês, uma vez que os valores estavam consolidados. E continuou asseverando que “o valor previsto atualizado, em que pese próximo, ainda está aquém do valor que será direcionado ao Estado e é de conhecimento prévio, desde o advento da Lei Complementar em questão”.

De fato, para que seja possível o pleno exercício do controle externo por parte desta Corte, é necessária a correta identificação dos recursos, motivo pelo qual se faz necessário o aprimoramento do sistema estadual nesse aspecto.

II.2.2.3 Despesa Fiscal

Em decorrência da pandemia causada pela Covid-19, a situação de calamidade pública foi reconhecida, no âmbito do Estado de Minas Gerais, por meio do Decreto nº 47.891/20. Em 07/05/20, foi publicada a Emenda Constitucional (EC) nº 106, que instituiu, em âmbito nacional, o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para fazer face à crise causada pela pandemia. Em seguida, foi editada a LC nº 173/20, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) e alterou a LRF, tudo com o fim de conter o crescimento das despesas. Em âmbito estadual, por meio da Lei nº 23.632/20, foi criado o Programa de Enfrentamento dos Efeitos da Pandemia de Covid-19, com o objetivo de proteger os cidadãos mineiros dos impactos decorrentes da pandemia.

Nesse contexto, a execução da despesa do estado, inicialmente fixada na LOA, foi severamente impactada, gerando a necessidade de alteração do Anexo de Programação Orçamentária e Financeira, o qual foi republicado, já em conformidade com o Plano de Contingenciamento de Gastos do Poder Executivo, numa tentativa de minimizar os impactos financeiros.

O art. 2º da Lei estadual nº 23.632/20 criou, no âmbito do Programa de Enfrentamento dos Efeitos da Pandemia de Covid-19, os projetos e as respectivas unidades orçamentárias, cuja

realização ao longo do exercício foi objeto de análise pela Cfamge. Nos termos do relatório técnico, “apenas 52% do crédito autorizado chegou a ser executado, sendo que somente quatro projetos tiveram mais de 50% do crédito autorizado liquidado”.

Ainda de acordo com o relatório técnico, a execução do Orçamento Fiscal, ao longo do exercício de 2020, foi bem diferente do planejado e aprovado na LOA. A pandemia causada pela Covid-19 levou ao redirecionamento de grande volume de recursos, ao replanejamento dos gastos, ao recebimento de recursos federais e particulares extraordinários e à abertura de múltiplos créditos adicionais. O incremento ao Orçamento Fiscal ocorreu mediante a abertura de créditos adicionais no valor total de R\$20,269 bilhões, equivalente a 18% da despesa fixada para o exercício.

A equipe técnica também identificou, por meio de análise direta no site da ALMG, decretos cujas fontes de recursos descritas são insuficientes para os créditos adicionais abertos, o que vai de encontro à determinação contida no art. 167 da CR/88 e no art. 43 da Lei nº 4.320/64.

Em análise dos instrumentos oficiais publicados, ela verificou que foram abertos créditos suplementares em todos os meses do ano (R\$19,988 bilhões) e créditos especiais no mês de abril (R\$280,676 milhões). Ocorre que, apesar de ter havido créditos especiais somente no mês de abril, constam no BO, segundo o relatório técnico, diversos créditos suplementares registrados como créditos especiais ao longo de todo o exercício, mesmo cada um possuindo finalidade e regramento próprios.

Com relação à abertura de créditos suplementares, a Cfamge apontou que as determinações contidas no § 2º do art. 10 da LOA, no art. 62, V, da CE/89 e no art. 79, VII, ‘j’, do Regimento Interno da ALMG não teriam sido observadas, visto que os créditos suplementares do Poder Legislativo foram abertos por meio de Deliberações da Casa (nºs 2729, 2732 e 2757), quando a legislação exige que sejam abertos por resolução. Destacou, ainda, que esse descumprimento vem sendo apontado em seus relatórios técnicos nos últimos anos, sugerindo a expedição de recomendação à ALMG para que cumpra a legislação de regência.

No que tange aos créditos especiais, abertos em decorrência da criação do Programa de Enfrentamento dos Efeitos da Pandemia de Covid-19, identificou-se que a Lei estadual nº 23.362/20 autorizou o Poder Executivo a abrir créditos especiais, no valor total de até R\$260,406 milhões. O valor autorizado na lei para a abertura de créditos especiais foi inferior aos créditos abertos, visto que eles totalizaram R\$280,676 milhões em 2020. Segundo o relatório técnico, os Decretos nºs 159, 163 e 171 (no valor total de R\$241,186 milhões) atenderam a todos os requisitos legais e respeitaram o limite de crédito especial autorizado. Já os créditos especiais abertos por meio do Decreto nº 206 (R\$39,490 milhões), extrapolaram o limite previsto em lei, de R\$20,270 milhões, o que, a princípio, contraria a legislação de regência.

Devidamente citado para se manifestar, o estado prestou esclarecimentos, asseverando, quanto à existência de decretos cujas fontes de recursos descritas extrapolaram o volume de créditos adicionais abertos, a ocorrência de erro material e humano quando da elaboração e publicação desses decretos, ressaltando que no sistema interno não há quaisquer erros de registro e que, portanto, ausente o prejuízo, não há que se falar em nulidade.

Ao reexaminar as justificativas apresentadas, a equipe técnica acolheu os esclarecimentos com relação aos Decretos nºs 221, 362, 457, 459, 470, 474 e 476. Contudo, quanto aos Decretos nºs 392, 496, 446, 462 e 519, considerou que as justificativas foram insuficientes, asseverando que os erros devem ser corrigidos assim que identificados, com a consequente republicação dos atos e notas explicativas, o que não foi demonstrado pelo estado. Nesse aspecto, adiro à

manifestação técnica, notadamente porque, conforme ressaltado, os registros do sistema não se sobrepõem à norma ou ao rito formal fixado em lei.

No que se refere à existência de créditos suplementares registrados como créditos especiais no SIAFI, ao longo de todo exercício, o estado informou que a Lei estadual nº 23.632/00 autorizou a abertura de crédito especial ao Orçamento Fiscal em favor de unidades orçamentárias específicas. Já o art. 5º, da mesma lei, autorizou o Poder Executivo a abrir créditos suplementares em favor das unidades orçamentárias previstas no art. 2º, a serem empregados nos projetos criados no Programa de Enfrentamento dos Efeitos da Pandemia de Covid-19, já existentes no orçamento vigente.

Além disso, o estado alega que as suplementações teriam sido registradas no terminal SIAFI como crédito especial em razão da impossibilidade sistêmica de registrá-las como créditos suplementares e que apesar desta limitação, entende que, “uma vez criada a dotação orçamentária por crédito especial, os reforços desta dotação, que já se tornou vigente no orçamento, são realizados via crédito suplementar, o que foi corroborado pelo art. 5º da Lei nº 23.633/2020”.

Apesar de a equipe técnica ter acolhido parcialmente as justificativas prestadas, sugeriu a expedição de determinação para que os registros e as regras sistêmicas sejam corrigidos. Além disso, propôs recomendação para que os controles internos do estado, seja por meio de sistema, seja via planilha Excel, sejam realizados da forma correta, refletindo o que dispõem a norma e o ato jurídico exarado pelo estado, posição que reitero.

II.2.2.4 Emendas Parlamentares de Execução Obrigatória

A CFAMGE promoveu a análise, ainda, quanto ao cumprimento do montante de execução obrigatória das emendas parlamentares individuais, considerando o valor correspondente ao limite de aprovação, qual seja, R\$510,910 milhões. Assim, informou que, “decotadas as não indicações e as situações que geraram impedimentos de ordem técnica ao empenho e/ou ao pagamento, o montante de execução obrigatória individual acabou perfazendo R\$484.006.404,21 (quatrocentos e oitenta e quatro milhões seis mil quatrocentos e quatro reais e vinte e um centavos). Desse total, 100% foram empenhados e 92,6%, efetivamente pagos”.

Apesar de reconhecer os avanços do Poder Executivo em matéria de emendas parlamentares, destacou dois pontos que merecem ser analisados com maior cautela: o detalhamento do crédito orçamentário e a forma de modificação das indicações.

Em relação ao primeiro ponto, a análise do Quadro Demonstrativo da Despesa (QDD), anexo à LOA de 2020, demonstrou a existência de créditos superiores a R\$971 milhões cuja modalidade de aplicação e também o elemento foram classificados como “99”, classificação que, no caso do elemento, representa “a classificar” e, no caso da modalidade, “a definir”. Assim, baseando-se no princípio da discriminação e na Lei nº 4.320/64, a equipe técnica propôs que fosse expedida recomendação à ALMG e ao Poder Executivo para que, quando da elaboração e da aprovação do PLOA, atentem-se 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. Propôs, também, a abertura de vista ao chefe do Poder Executivo, para que justificasse o fato de ter apresentado ou sancionado projeto de lei em descompasso com o nível mínimo de detalhamento do crédito orçamentário.

Quanto à segunda questão levantada, identificou-se que, desde 2019, as alterações nas programações indicadas por parlamentares são operacionalizadas por meio do Sigcon-sáida. Como a LOA foi aprovada contendo emendas parlamentares classificadas na modalidade 99, foi necessário alterar esse atributo da classificação econômica para possibilitar a execução

orçamentária. Contudo, essa alteração deu-se apenas no âmbito sistêmico, sem a publicação de leis ou decretos para modificar o crédito orçamentário constante na LOA. Segundo o Órgão Técnico, por envolver mudança de funções, programas, ações, categorias econômicas e modalidades de aplicação, tais modificações deveriam ser formalizadas, no mínimo, por meio de decreto, devidamente publicado na Imprensa Oficial. Desse modo, sugeriu que o estado justificasse o motivo de as indicações decorrentes de emendas parlamentares serem alteradas sem o atendimento das formalidades inerentes aos créditos adicionais ou às realocações orçamentárias.

No caso das emendas de blocos e bancadas, foi aprovado o total de R\$83,598 milhões, sendo R\$51,551 milhões correspondentes a Saúde e/ou Educação, restando respeitado o limite constitucional.

O estado informou em sua defesa, a respeito da apresentação e sanção de projeto de lei orçamentária em descompasso com o nível mínimo de detalhamento do crédito orçamentário, que na LOA 2020 cerca de R\$1,6 bilhão foi registrado na modalidade 99, sendo que, a partir do IPU, que é um identificador de origem e aplicação do recurso, R\$639,5 milhões são referentes à Reserva de Contingência (recurso detalhado no grupo de despesa 9 e no IPU 1), enquanto R\$971 milhões destinaram-se ao Atendimento de Demandas de Participação Cidadã (recurso detalhado no IPU 4) e às emendas parlamentares (recurso detalhado no IPU 8). Asseverou, ainda, que “não há execução orçamentária em dotações com modalidade ou elemento 99. Eles são alterados para que se viabilize os empenhos de despesa, com o devido detalhamento do objeto do gasto”.

Ocorre, contudo, que, conforme destacado pela Cfmg, o princípio orçamentário da discriminação estabelece que as despesas públicas devem estar suficientemente detalhadas na LOA, sendo consenso doutrinário que ao menos o nível de detalhamento de modalidade de aplicação deve ser alcançado. Assim, a conduta além de representar inobservância do princípio da discriminação, representa evidente comprometimento à transparência dos detalhamentos de créditos adicionais.

No que se refere às alterações de indicações decorrentes de emendas parlamentares sem o atendimento das formalidades inerentes aos créditos adicionais ou às realocações orçamentárias, o estado reforçou a complexidade da dinâmica que envolve a solicitação de remanejamentos no âmbito das emendas impositivas estaduais e informou que aqueles ocorridos no exercício de 2020 foram regulamentados por resolução da Segov e intitulados de “Remanejamento LDO” e “Remanejamento Constitucional”.

Ao reexaminar a questão, a equipe técnica asseverou que, apesar das dificuldades relatadas no processo de emendas parlamentares, 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. Reforçou também que a CR/88 estabelece que tanto a abertura de créditos adicionais quanto as realocações orçamentárias (remanejamento, transposição e transferência) dependem de lei para que sejam realizadas, sem que haja qualquer exceção em relação às emendas parlamentares.

Com efeito, o orçamento público constitui lei em sentido formal, de tal sorte que eventuais ajustes devem seguir a mesma forma, consoante o disposto no art. 167, V e VI, da CR/88. Assim, conforme bem exposto pela Unidade Técnica, “caso o parlamentar pretenda alterar sua indicação na LOA, nada impede que ele assim o faça, desde que, no procedimento, sejam respeitadas as regras de prévia autorização legislativa (podendo ser a LOA, no caso de créditos suplementares) e de abertura de crédito por meio de Decreto (ainda que, para as realocações, não haja explicitamente menção ao Decreto)”, procedimentos que competem ao Poder Executivo.

Diante do exposto, acolho as seguintes recomendações propostas ao Poder Executivo, atinentes à execução da LOA:

1. atentar para o baixo comprometimento com o planejamento das ações de Projetos Estratégicos, considerando sua relevância e caráter estratégico no contexto da gestão governamental e as disposições dos decretos sobre a programação orçamentária e financeira do Estado, que determinam que compete aos responsáveis pelas Superintendências de Planejamento, Gestão e Finanças assegurar a precedência na realização dessas ações;
2. adotar os controles necessários para evidenciar de forma mais transparente as fontes de recursos arrecadados;
3. 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;
4. aprimorar os controles internos do estado, seja por meio de sistema, seja via planilha Excel, para que sejam realizados de forma que reflitam o que dispõem a norma e o ato jurídico exarado;
5. evidenciar, não apenas no Sigcon, mas também na internet, quanto às emendas parlamentares de execução obrigatória, os motivos de ordem técnica que impediram a totalidade dos empenhos, de modo a conferir transparência à alocação de recursos pelo parlamento, nos termos dos arts. 37, *caput*, e 165, § 11, II, da CR/88, e arts. 13, *caput*, e 160, § 9º, da CE/89;
6. abordar, nos treinamentos realizados junto ao Poder Legislativo, as situações que mais geraram impedimentos de ordem técnica no que se refere à impossibilidade de execução financeira das emendas impositivas, a fim de se encontrarem formas de minimizá-las;
7. criar Indicadores de Procedência e Uso – IPU's exclusivos para emendas impositivas, segregando-os em emendas individuais, de blocos e de bancada;
8. instruir os Deputados e seus assessores, nos treinamentos realizados junto ao Poder Legislativo, quanto ao adequado enquadramento da emenda aos atributos do crédito orçamentário;
9. não utilizar o termo “remanejamento” ao tratar de realocações, nas emendas impositivas, uma vez que traz um sentido mais restrito do que uma modificação ou alteração ao orçamento, que é algo mais amplo e abrangente;
10. atentar-se ao nível de discriminação do crédito, quando da elaboração e da aprovação do PLOA, 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.

Além disso, cumpre expedir recomendações ao Poder Legislativo nos seguintes termos:

11. observar as normas de regência quanto à abertura de créditos suplementares, notadamente o § 2º do art. 10 da LOA, o art. 62, V, da CE/89, e o art. 79, VII, *j*, do Regimento Interno da ALMG, que exigem que a abertura ocorra por meio de resolução;
12. atentar-se ao nível de discriminação do crédito, quando da elaboração e da aprovação do PLOA, 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.

II.3 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

O BGE demonstra os resultados alcançados no exercício e é parte integrante da Prestação de Contas do Governador, conforme determina o inciso XII do art. 90 da CE/89, sendo constituído

pelas Demonstrações Contábeis consolidadas, relativas à execução orçamentária, financeira e patrimonial da Administração Direta, Autarquias, Fundações e Fundos Estaduais, pela execução orçamentária das Empresas Estatais Dependentes, pelo Relatório Contábil, pelas Notas Explicativas e, ainda, pelas demonstrações contábeis individualizadas das Autarquias, Fundações e Fundos Estaduais.

As Demonstrações Contábeis Consolidadas foram elaboradas segundo as exigências dispostas nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, na Lei nº 4.320/64, na LRF, na Lei Orçamentária Anual nº 23.364/19 e na IN nº 13/11, bem como no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (Mcas) e no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), ambos editados pela STN.

O Balanço Orçamentário Fiscal evidencia que as consequências decorrentes da pandemia causada pela Covid-19 impactaram severamente a execução orçamentária e financeira do estado. Assim, diante de um cenário calamitoso, em 2020, as receitas efetivamente arrecadadas somaram R\$104,254 bilhões, enquanto as despesas empenhadas perfizeram o montante de R\$107,108 bilhões, ocasionando um Resultado Orçamentário deficitário de R\$2,854 bilhões, no período, o que, se comparado ao exercício de 2019, cujo déficit foi de R\$8,632 bilhões, evidencia uma redução significativa de R\$5,778 bilhões ou 66,94%.

O estado vem apresentando, ao longo dos anos, expressivos valores executados a título de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), ressaltando que, ainda que se trate de procedimento legal, seu uso deve ser realizado com cautela e de maneira excepcional, obedecendo ao disposto no art. 35 da Lei nº 4.320/64, o qual atribui às despesas públicas o regime de competência.

Nesse sentido, a Cfamge promoveu a análise dos quocientes do Balanço Orçamentário e verificou desequilíbrio em razão da “realização de despesas sem a correspondente fonte de financiamento, indicando que a Receita Prevista não foi suficiente para a cobertura das Despesas Fixadas”, o que evidencia o desequilíbrio orçamentário.

Foi apurado, no Balanço Patrimonial de 2020, um Patrimônio Líquido negativo, representado pelo Passivo a Descoberto de R\$93,572 bilhões, tendo sido observado um aumento do déficit patrimonial em 3,03%, se comparado ao Resultado Patrimonial também deficitário do exercício anterior, cujo Passivo a Descoberto resultou em R\$90,820 bilhões.

O Passivo Total do estado, em 2020, representado pelo Passivo Circulante, R\$42,230 bilhões, e pelo Passivo Não Circulante, R\$118,836 bilhões, alcançou R\$161,066 bilhões, equivalendo a 138,64% do Ativo total.

Ao analisar o Quadro Demonstrativo dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes, anexo ao Balanço Patrimonial, a Cfamge verificou que o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro apresentaram saldos de R\$15,962 bilhões e R\$51,218 bilhões, respectivamente, e, concluiu, diante da diferença negativa apurada, que o Estado de Minas Gerais apresentou déficit financeiro de R\$35,257 bilhões, persistindo a situação de desequilíbrio financeiro.

Importa destacar que o indicador de liquidez imediata, apurado mediante análise de quocientes do ativo circulante e do passivo circulante, demonstrou a incapacidade financeira do estado em honrar imediatamente os seus compromissos de curto prazo, uma vez que, para cada R\$1,00 de dívida de curto prazo, ele dispunha de apenas R\$0,47 de recursos financeiros para pagamento.

O Quociente dos Resultados das Variações Patrimoniais, que indica se o Patrimônio sofreu acréscimo ou decréscimo no exercício financeiro, o que, basicamente, é outra forma de se evidenciar a ocorrência de superávit ou déficit no Resultado Patrimonial, obteve um resultado deficitário, tendo o Resultado Patrimonial do exercício de 2020 sido negativo em R\$2,553 bilhões.

Com efeito, as análises apresentadas no relatório técnico demonstram o desequilíbrio orçamentário e financeiro, bem como o crescente endividamento do estado. É inegável que o contexto da pandemia causada pela Covid-19, e todas as consequências econômicas que dela decorreram, contribuiu para a piora de um cenário que já não se mostrava favorável. Contudo, diante de situações em que a conjuntura econômica encontra-se fragilizada, uma vez verificada a insuficiência da receita, faz-se necessário o contingenciamento dos gastos, nos termos do art. 9º da LRF e de acordo com os critérios fixados na LDO. Conduta diversa é incompatível com o ordenamento jurídico pátrio, notadamente a LRF, haja vista que a equalização entre receitas e despesas é um dos pilares da gestão fiscal.

É urgente, portanto, que Poder Público promova a adoção de medidas com vistas a conter o agravamento da situação das contas públicas e a assegurar o equilíbrio orçamentário e financeiro, necessário para o estabelecimento de uma gestão orçamentária responsável, garantidora de um gasto público saudável e alinhado com o financiamento das políticas públicas esperadas pela sociedade.

Por fim, ao examinar os recursos registrados no Ativo Circulante, a Unidade Técnica apontou que a Conta Única do Tesouro Estadual, é mantida no Banco do Brasil, na Caixa Econômica Federal, no Bradesco e no Itaú, destacando que as disponibilidades financeiras somente podem ser movimentadas em instituições oficiais, razão pela qual propôs a abertura de vista, a fim de que o estado se manifestasse sobre a existência de saldos nos Bancos Bradesco e Itaú.

O estado, por meio da AGE e da Secretaria de Estado de Fazenda (SEF), informou que a gestão financeira do Caixa Único obedece ao disposto na Lei estadual nº 6.194/73 e argumentou que “o trânsito de recursos em diferentes instituições bancárias é um importante instrumento de controle das finanças públicas, favorecendo os processos de transferência, descentralização financeira e pagamentos”.

Esclareceu que os recursos mantidos no Bradesco referem-se a bloqueios judiciais ocorridos na respectiva conta, o que impede a movimentação para outras instituições financeiras, por força de decisão do Poder Judiciário. Já com relação aos recursos identificados no Banco Itaú, informou que não se trata de disponibilidade financeira de caixa, e sim de recursos financeiros lastreados por obrigações já assumidas, sendo que, diante dessa obrigatoriedade seria necessário o trânsito de recursos naquela instituição.

Esclareceu, por fim, que é inerente à dinâmica de gestão de recursos financeiros do Tesouro Estadual operar com diversos bancos para viabilizar entradas e saídas de recursos, considerando a existência de limitações tecnológicas e operacionais para movimentação exclusiva nos bancos oficiais.

A equipe técnica acatou os esclarecimentos quanto aos recursos mantidos no Bradesco, decorrentes de bloqueios judiciais. No entanto, quanto aos recursos identificados no Banco Itaú, recomendou que fosse incluída no Plano Anual de Fiscalização, para o próximo exercício, levantamento preliminar para analisar a movimentação de referida conta.

Nos termos do §3º do art. 164 da CR/88, as disponibilidades de caixa dos estados devem ser depositadas em instituições oficiais. O art. 43 da LRF reforça o comando constitucional, o que, a princípio deslegitimaria a movimentação de recursos nos bancos Itaú e Bradesco.

Desse modo, acorde com a manifestação técnica, entendo, com relação aos recursos mantidos no Banco Bradesco em decorrência de bloqueios judiciais, que os esclarecimentos prestados afastam a irregularidade inicialmente verificada. Entretanto, no que concerne aos recursos mantidos no Banco Itaú, faz-se necessário analisar os motivos que acarretaram a obrigatoriedade da movimentação de valores naquela instituição, razão pela qual acolho a seguinte recomendação da Cfange direcionada a esta Corte:

1. incluir no Plano Anual de Fiscalização, para o próximo exercício, levantamento preliminar para analisar a movimentação de recursos em conta do Banco Itaú.

II.4 PANORAMA GERAL DA RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL

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

A gestão fiscal responsável fundamenta-se, portanto, no equilíbrio das contas públicas por meio da observância das normas e limites previstos em lei e, principalmente, na prestação de contas sobre o quanto e como se gastam os recursos colocados à disposição da Administração pela sociedade.

Nesse cenário, passo a apresentar as principais anotações técnicas a respeito do cumprimento das exigências, dos limites e das metas definidas especialmente na LRF, esclarecendo, desde já, que os limites de despesa com pessoal dos Poderes e Órgãos do Estado de Minas Gerais serão tratados em capítulo específico, em razão de sua relevância.

II.4.1 Apropriação das despesas de pessoal (LRF, art. 50, § 3º)

Até o exercício de 2019, a despeito da exigência contida no art. 50, § 3º, da LRF de que “a Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial”, os gastos com pessoal e encargos sociais eram apropriados de forma padronizada nos Programas 701 – Apoio à Administração Pública e 702 – Obrigações Especiais.

Sobre essa constatação, a Seplag argumentara, em momento anterior, que não era possível apropriar as despesas com pessoal e encargos sociais por programa governamental. No entanto, a proposta orçamentária de 2020 teria sido elaborada apropriando os gastos com pessoal dentro dos programas e das ações em que os servidores atuam.

A Cfamge, em consulta ao Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), constatou que, dos 149 (cento e quarenta e nove) programas definidos para o Orçamento Fiscal de 2020, 124 (cento e vinte e quatro), ou seja, 83,22%, contaram com despesas empenhadas classificadas como gastos com pessoal e encargos sociais. O fracionamento desses gastos pelos diversos programas do PPAG decorre de uma nova metodologia de rateio implementada em 2020, que permitiu alocar os custos com pessoal e encargos sociais nas ações em que os servidores mais colaboraram para o alcance de uma política pública.

Embora o Programa 705 – Apoio à Administração Pública, de natureza similar aos extintos 701 e 702, ainda concentre 50,16% do total empenhado com o referido grupo de despesa, a grande maioria desses gastos (90,34%) tem relação com o pagamento de aposentadorias, de modo que a equipe técnica concluiu que a nova sistemática contribuiu para a transparência da gestão, a orientação do planejamento das ações, a aferição de desempenho e a tomada de decisões.

II.4.2 Metas bimestrais de arrecadação de receitas estaduais

A Cfamge informou que fora encaminhado, por via eletrônica, o demonstrativo das metas bimestrais previstas de arrecadação da Receita de Tributos, do 1º ao 6º bimestre de 2020. Ressaltou que ao longo do exercício não houve publicação, em sítio eletrônico, das metas bimestrais de arrecadação e observou, no que tange ao cumprimento de metas quadrimestrais,

que somente em 21/10/20 ocorreu uma audiência pública para debater o cumprimento, pelo Poder Executivo, das metas fiscais estabelecidas pelo estado, referentes ao 1º e 2º quadrimestres de 2020, o que iria de encontro ao determinado no § 4º do art. 9º da LRF. Diante disso, recomendou que o governo passe a divulgar na internet as metas bimestrais de arrecadação.

No que tange à realização de apenas uma audiência pública, ocorrida em 21/10/20, para debater o cumprimento, pelo Poder Executivo, das metas fiscais estabelecidas pelo estado, o governador, por meio da Seplag, apresentou os seguintes esclarecimentos:

A realização das Audiências Públicas é de competência da Assembleia Legislativa, conforme determina o § 4º do at. 9º ao remeter ao §1º art. 166 da CF/1988. Contudo, o Poder Executivo apoia e participa da sua realização, apresentando as informações necessárias e/ ou solicitadas, quando convidado. Vale frisar que o Governo esteve presente em todas as audiências para as quais foi convocado.

[...]

A despeito de ter havido apenas uma audiência pública para debater o cumprimento pelo Poder Executivo das metas fiscais estabelecidas pelo Estado, referentes ao 1º e 2º quadrimestres de 2020, realizada em 21/10/2020, a convite da ALMG, o Poder Executivo não mediu esforços para fazer cumprir o art. 9º da LRF.

Com o intuito de adequar o orçamento fiscal a realidade das contas do Estado, em 2020, o Poder Executivo promoveu já no início do ano, por meio do Decreto de Programação Orçamentária (Decreto nº 47.865/2020), um contingenciamento de parte das despesas de custeio e capital previstas na LOA de 2020, já definindo um ajuste de aproximadamente R\$ 1,33 bilhão em relação ao valor sancionado na referida lei. Porém, mesmo com os mencionados ajustes realizados, o advento da pandemia causada pelo Coronavírus impôs ao Estado obrigação de contingenciamento muito mais severa, sendo deflagrada pela promulgação de decreto, devidamente acolhido pela Assembleia Legislativa, reconhecendo o estado de calamidade pública no âmbito do Estado de Minas Gerais (Decreto nº 47.891/2020).

O que se seguiu foi o lançamento pelo Governo Estadual daquele que foi chamado de Plano de Contingenciamento de Gastos do Poder Executivo, estatuído pelo Decreto no 47.904/2020, publicado em março, o qual trouxe um novo e significativo aperto orçamentário para todos os órgãos e entidades, resguardando tão somente as unidades de saúde que estão diretamente envolvidas no combate à pandemia. Dentre as medidas tomadas para a contenção das despesas de modo geral no Poder Executivo, promoveu-se um contingenciamento adicional da ordem de R\$ 2,52 bilhões nas despesas de custeio e capital que, somado ao estabelecido no Decreto de Programação Orçamentária, resulta em R\$3,85 bilhões contingenciados em relação ao valor publicado inicialmente na LOA 2020.

Os ajustes mencionados correspondem a, aproximadamente, 24,2% do montante inicialmente orçado (R\$ 15,9 bilhões) para as despesas de custeio e capital do Poder Executivo estadual e deixaram diversos órgãos em situação de estrangulamento, com supressão de contratos e paralisação temporária de políticas públicas. Adicionalmente, promoveram-se vedações e imposições para redução percentual de despesas de custeio frente aos gastos observados no exercício de 2019.

A equipe técnica considerou que os esclarecimentos prestados foram suficientes, apesar de ter entendido que a ALMG deveria ter sido instada, pelo estado, a se manifestar.

Em relação à divulgação, na internet, das metas bimestrais de arrecadação, o governador, em sua defesa, esclareceu que os resultados da execução orçamentária são publicados bimestralmente quando da divulgação dos demonstrativos integrantes do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), bem como mensalmente, quando da publicidade da

receita arrecadada no mês e até o mês e da despesa executada no mês e até o mês conforme determina a CE/89. Anotou que, quanto à publicação antecipada das metas bimestrais de receita, a SEF levaria o assunto ao conhecimento da Seplag.

A equipe técnica asseverou que a publicação dos resultados não se confunde com a divulgação das metas de arrecadação, que, nos termos do art. 13 da LRF, devem ser publicadas 30 (trinta) dias após a publicação dos orçamentos. Em razão disso, manteve a proposta de recomendação para que o governo passe a divulgar as referidas metas na internet.

II.4.3 Contingenciamento de despesas

Segundo a Cfange, por força do art. 65, inciso II, da LRF e do reconhecimento, pela ALMG, do estado de calamidade pública, o Estado de Minas Gerais ficou dispensado da necessidade de contingenciamento de despesas.

II.4.4 Receita Corrente Líquida (RCL)

A RCL relativa ao exercício de 2020, conforme RREO, publicado em 30/01/21, perfaz R\$70,586 bilhões, um crescimento de 9% no comparativo com 2019 (R\$64,863 bilhões), em que pese o contexto extraordinário da pandemia decorrente da Covid-19.

A equipe técnica anotou que, uma vez calculada a RCL, consoante o MDF 10ª Edição, seria necessário realizar alguns ajustes (deduções das emendas individuais e de bancada) com o objetivo de evidenciá-la, para fins de aplicação dos limites da despesa com pessoal e endividamento dos entes recebedores de transferências. Assim, a RCL para cálculo dos limites de endividamento ficou em R\$70,547 bilhões e para cálculo dos limites das despesas com pessoal, em R\$70,533 bilhões. Valores que estão divergentes do divulgado pelo estado.

Por fim, em pesquisa ao sítio institucional da STN, que contém os valores transferidos pela União aos estados (pagamentos totais), relativos a emendas individuais e de bancada, após apurar valores diferentes daqueles divulgados pelo estado no RREO, referente ao 6º bimestre, propôs que fosse determinado ao Poder Executivo que procedesse à adequação da classificação e identificação das receitas advindas de Emendas Parlamentares Individuais e de Bancada Federais, para fins de transparência, controle e correto cálculo da RCL. Sugeriu, ainda, determinação para que todos os valores recebidos, na forma evidenciada no relatório referente à RCL, fossem decotados da receita corrente líquida e que o Anexo 3 do RREO do 6º bimestre fosse retificado e republicado, com a competente nota explicativa.

O governador, por meio de sua defesa, apresentou a seguinte manifestação:

O Poder Executivo aguarda o parecer prévio desta Corte de Contas, para fins de adoção das medidas necessárias, se expedida a determinação. Tal, contudo, não impacta no presente balanço, para fins das despesas de pessoal e de endividamento, ante o Art. 65, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias 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;

Em atendimento à determinação de adequar a classificação e identificação das receitas oriundas de Emendas Parlamentares Individuais e de Bancada Federais, informamos que tal adequação está em fase final de implementação. Devido às alterações realizadas nos últimos anos no ementário de receitas da União, houve dificuldades técnicas para implementação tempestiva da adequação, o que prejudicou o cumprimento do cronograma inicialmente previsto. Todavia, o novo ementário de classificações orçamentárias do Estado de Minas Gerais já atende à determinação do TCE quanto à

discriminação das receitas oriundas de emendas parlamentares individuais e de bancada. Tal adequação já foi incorporada à elaboração da proposta da LDO 2022 e será aplicada também na execução orçamentária de 2021.

A equipe técnica asseverou que a sugestão de determinação tem amparo no art. 166-A, §§ 1º e 16, da CR/88 e que causou estranheza o fato de o estado estar esperando o parecer prévio do Tribunal de Contas para se manifestar concretamente sobre o tema, uma vez que a norma é de eficácia plena e de observância imediata e obrigatória.

Ressaltou que o fato de alguns dispositivos da LRF estarem com eficácia suspensa para o exercício de 2020 não desonera o estado de cumprir o comando constitucional, bem como de efetuar os cálculos de forma correta e classificar os recursos recebidos adequadamente.

Anotou que, a propósito, o estado de calamidade em nada afeta o cálculo da RCL e as obrigações do art. 22 da LRF, conforme tenta induzir o Executivo. Acrescentou que o estado já demonstrou saber quais são efetivamente os valores recebidos a título de emendas parlamentares individuais e de bancada e que, deliberadamente, não os evidencia em seus sistemas e não os deduz em sua integralidade no cálculo da RCL.

II.4.5 Renúncia de Receita

Ressaltou a Unidade Técnica que a Emenda Constitucional (EC) nº 106/20¹⁰, denominada “Orçamento de Guerra”, dispensou a observância dos requisitos legais para a concessão de renúncia de receitas, enquanto perdurar o estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional e desde que não implique despesa permanente (art. 3º). Na mesma linha, a LC nº 173/20, alterou a LRF com o intuito de flexibilizar os requisitos de renúncias durante a pandemia, estatuiu que “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”.

Destacou que a renúncia de Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), embora concentre apenas 6,5% do total, cresceu significativamente, atingindo seu pico em 2020, com uma variação de 1.755% em relação a 2016, passando de R\$60,612 milhões para R\$1,124 bilhão, enquanto a receita mostrou crescimento de apenas 43% no mesmo período.

Informou que esse crescimento da renúncia de IPVA foi objeto de abertura de vista em 2019, ano em que ocorreu um aumento de 2.403,99%, relativamente ao exercício de 2015, tendo a SEF declarado que o estado renunciou a uma arrecadação hipotética, que nunca se concretizaria caso não diminuísse a alíquota do IPVA das locadoras. Ademais, sugeriu considerar essa questão mais como uma medida para crescimento da arrecadação do que de renúncia, sabendo-se que 67% dos veículos de locadoras do país encontram-se no Estado de Minas Gerais, o que incentiva a economia local e contribui para o aumento da arrecadação, tanto de IPVA quanto de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), na aquisição de novos veículos. A SEF também apresentou uma projeção estimando o aumento da arrecadação de impostos dos maiores contribuintes do ramo de locação, a qual evidenciaria um crescimento de quase 24% na arrecadação de IPVA em 2019.

A equipe técnica acatou, à época, os esclarecimentos prestados pela SEF, mas considerou necessário solicitar um estudo mais aprofundado da relação entre o crescimento da arrecadação e da renúncia de receita de IPVA, dada a discrepância entre os percentuais de crescimento de uma em relação à outra.

¹⁰ Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia.

Por fim, tendo em vista que a renúncia de IPVA aumentou mais de 41%, de 2019 para 2020, enquanto a receita advinda desse tributo cresceu somente 4%, solicitou que a SEF apresentasse documentos ou estudos capazes de sustentar as concessões em tela.

O governador assegurou que a política tributária de redução de alíquota do IPVA das locadoras tem se mostrado eficaz. Informou que mesmo considerando a sua generalidade, desde 2017, tem incluído, nas prestações de contas anuais e leis orçamentárias, a renúncia fiscal decorrente da redução de alíquota do IPVA dos veículos pertencentes às locadoras, em obediência ao “princípio da prudência”, dando-lhes total transparência.

Segundo a Unidade Técnica:

Foram encaminhados estudos elaborados pela Subsecretaria da Receita Estadual, por meio do Memorando SEF/SRE nº 45/2021 (30373203) e da Nota Técnica SEF/SRE nº 06/2021 (30374021), com a análise de crescimento da renúncia fiscal decorrente da redução de alíquota do IPVA dos veículos pertencentes às locadoras, a partir de 2017, ano em que a SEF passou a considerar tais renúncias nas prestações de contas anuais, mostrando que a evolução do crescimento da renúncia teve um comportamento proporcional aos demais indicadores referentes às locadoras, tais como: frota tributável, IPVA emitido e IPVA médio da frota total de veículos do Estado. Ao comparar o ano de 2020 com 2019, a Secretaria destaca que a frota de veículos de locadoras apresentou uma variação positiva de 31,4%, com o valor do IPVA médio de 18,9%, tendo a renúncia fiscal acompanhado essas variações, crescendo 38,3%. Já a frota total de veículos do Estado cresceu 3,8%.

A SEF também apresentou estudo de impacto, demonstrando o incremento na arrecadação de ICMS, em parte justificado pela atração dos registros dos veículos das locadoras para Minas Gerais, apontando que, na hipótese de suspensão da redução de alíquota de IPVA para o seguimento, haveria perda de R\$ 622 milhões. Em conclusão, afirmou ser favorável à concessão da redução de alíquota do IPVA para as locadoras, nos termos da Lei nº 14.937/2003, em razão de ter produzido forte crescimento nas receitas tributárias do IPVA e do ICMS de Minas Gerais.

[...]

Por sua vez, a AGE se manifestou, sustentando 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 pela Lei 22.549/17, e que encontra-se em discussão na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais o PL 1.657/20, de autoria da deputada Beatriz Cerqueira (PT), com o objetivo de cancelar aquela alíquota especial, quadruplicando o valor do imposto para as locadoras, ao passo que o Deputado Gustavo Valadares alertou, na Reunião Ordinária do dia 27/5/20, que o fim do benefício pode reduzir a arrecadação do Estado em R\$ 320 milhões.

A AGE concluiu, com base no estudo da SEF, que não há renúncia efetiva de receita, mas crescimento de arrecadação, e cita a análise sobre o art. 14 da LRF, proferida por Ives Gandra da Silva Martins:

[...] se a renúncia de receita inexistir, sempre que o estímulo fiscal resulte em ‘custo orçamentário zero’, tal estímulo não está hospedado pelo artigo 14 e toda a sequência do artigo é inaplicável, na medida que, naquele exercício, não implica renúncia de receita orçamentária programada, a que se refere o artigo.

A Unidade Técnica asseverou, assim, que os estudos apresentados pela SEF apenas corroboram sua análise, uma vez que demonstram haver alíquota diferenciada para as locadoras de veículos, o que, na prática, configura hipótese de isenção específica.

Ressaltou que também não procede o argumento de que a ampliação da renúncia de IPVA, apurada a partir da alteração de alíquota em 2017, é compensado pelo incremento na

arrecadação de ICMS, decorrente do aumento da frota de veículos das locadoras. Isso porque, segundo sua compreensão, o art. 14 da LRF estabelece que as medidas de compensação, no caso de renúncias específicas, devem ser adotadas de forma prévia.

Em outras palavras, segundo a Unidade Técnica:

[...] a renúncia somente fará sentido, de fato, se for necessária à política social do estado ou se puder resultar em maior arrecadação de outros tributos. Esses pressupostos, contudo, não afastam a observância dos requisitos da LRF, uma vez que são imprevisíveis. Daí porque, a implantação das medidas de compensação, segundo o art. 14, § 2º, da LRF, devam se dar antes da instituição do benefício.

Tendo isso em conta, a equipe técnica não acolheu os argumentos apresentados em sede de defesa, mas deixou de imputar responsabilidade ao atual gestor estadual, tendo em vista que a redução de alíquota teve início em 2017, antes do mandato do Senhor Romeu Zema Neto.

II.4.6 Dívida Ativa

Quanto às ações de recuperação de créditos que devem ser evidenciadas de acordo com o art. 58 da LRF, anotou a Unidade Técnica que o estado apresentou diversas medidas, dentre as quais a elaboração do *rating* da dívida ativa, em parceria com a SEF, com foco no levantamento e classificação da dívida ativa tributária, utilizando critérios de avaliação detalhada dos contribuintes e dos processos tributários administrativos, permitindo que a AGE concentrasse esforços na cobrança daqueles com maior chance de recuperação¹¹. O conjunto de medidas adotadas teria viabilizado uma arrecadação superior a R\$384 milhões.

II.4.7 Receita decorrente da alienação de ativos e aplicação de seus recursos

No exercício de 2020, a receita decorrente de alienação de ativos atingiu a cifra de R\$44,333 milhões, frustrando tanto a previsão inicial quanto a atualizada, embora a receita fruto da alienação de móveis e semoventes tenha superado a projeção atualizada em 431%, em razão da alienação de títulos mobiliários.

II.4.8 Demonstrativo das Operações de Crédito

No exercício de 2020, as operações de crédito previstas na LOA atingiram R\$155,373 milhões, valor este que se refere às operações de crédito com a Caixa – PAC Prevenção de Áreas de Risco Muriaé (R\$105,608 milhões), Caixa – PAC Prevenção de Áreas de Risco Contagem (R\$26,172 milhões) e BNDES – Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e Distrito Federal – Proinveste (R\$23,593 milhões).

As operações de crédito que resultaram em ingresso de recurso financeiro, para fins de apuração do cumprimento do limite, somaram R\$4,717 milhões em 2020 e foram decorrentes de contratação em andamento¹², representando 0,007% da RCL ajustada (R\$70,580 bilhões); portanto, dentro do limite estabelecido pelo art. 7º, inciso I, da Resolução nº 43 do Senado Federal, que é de 16% da RCL.

¹¹ Para a implementação desse projeto, a AGE celebrou com o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG) o Termo de Cooperação nº 2019/2020 e editou a Ordem de Serviço nº 37, em 02/10/20, com previsão de priorizar as execuções fiscais cujos créditos tributários tenham recebido nota superior a 5 no *rating* e/ou com valores superiores a R\$ 1,000 milhão, devendo as demais execuções serem suspensas por um período de 2 anos.

¹² Caixa Econômica Federal e Estado de Minas Gerais, com a interveniência do Município de Contagem/MG, no âmbito do Programa Saneamento para Todos – PAC Prevenção, registro no Siafi 9.017.292: empréstimo no valor de R\$120.887.500,00, sob a forma de financiamento concedido pela Caixa, lastreado em recursos do FGTS. O contrato, assinado em 28/11/13, objetiva a execução de obra complementar de controle de cheias no Córrego Riacho das Pedras, em Contagem/MG, com capacidade para atender a uma população estimada de 12.500 habitantes, no âmbito do Programa Saneamento para Todos. O prazo de carência é de 40 meses; o de desembolso é de 26 meses, com correção monetária; e o de amortização, de 240 meses, contado a partir do término do período de carência. Os juros são de 6% ao ano, tendo sido repassado, no decorrer dos anos, o valor de R\$46,637 milhões.

II.4.9 Regra de Ouro da Constituição da República

A Cfamge informou que, para o cumprimento do inciso III do art. 167 da CR/88, o RREO traz, no último bimestre do ano, o Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital¹³, comparando as receitas de operações de crédito com as despesas de capital líquidas, a fim de evidenciar o cumprimento da Regra de Ouro, segundo a qual é vedada a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital.

Esclareceu que a União adotou regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações, em razão da emergência de saúde pública decorrente da pandemia, o que, conforme o art. 4º da EC nº 106/20, dispensa a observância da Regra de Ouro no exercício financeiro em que vigora o estado de calamidade pública nacional. Asseverou que posteriormente o STF, nos termos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.357, estendeu os seus efeitos para estados e municípios na mesma situação, como é o caso de Minas Gerais, cujo Poder Legislativo reconheceu¹⁴, nos termos do Decreto nº 47.891/20, a calamidade no âmbito estadual.

De toda sorte, ressaltou o cumprimento da Regra de Ouro, porquanto as operações de crédito previstas e realizadas foram inferiores às despesas de capital fixadas e empenhadas, tendo em vista as receitas de operações de crédito realizadas (R\$4,717 milhões) e as despesas de capital empenhadas (R\$6,495 bilhões), bem como as receitas de operações de crédito previstas para o exercício (R\$155,373 milhões) e as despesas de capital fixadas (R\$9,007 bilhões).

II.4.10 Demonstrativo das garantias e contragarantias de valores

A equipe técnica ressaltou que o estado está dispensado dos limites, condições e demais restrições referentes à concessão de garantias enquanto perdurar a situação de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, consoante o disposto no art. 65, § 1º, inciso I, alínea b, da LRF. Asseverou que, contudo, segundo o Anexo 3 do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), as garantias concedidas pelo estado observaram o limite legal, não havendo registro de contragarantias recebidas.

II.4.11 Dívida Consolidada Líquida (DCL)

A Dívida Consolidada Bruta (DC) atingiu o valor de R\$140,881 bilhões, sendo R\$10,414 bilhões maior que a de 2019 e R\$26,999 bilhões superior à prevista no Anexo de Metas Fiscais da LDO. Anotou que, em 2020, a DCL do estado, após as deduções, perfaz R\$133,034 bilhões, enquanto a RCL ajustada totalizou R\$70,580 bilhões, apresentando relação DCL/RCL de 1,8849 vezes (188,49%), o que evidenciaria que o estado não ultrapassou o limite estabelecido pela Resolução do Senado, que é de 2 (duas) vezes a RCL (200%).

Esse percentual de 188,49% corresponde a 94,25% do teto máximo estabelecido pela aludida Resolução, ultrapassando em 4,25 p.p. o limite de alerta (90%) definido no inciso III do § 1º do art. 59 da LRF. Além disso, há vultoso saldo de R\$7,013 bilhões na conta contábil 8.1.2.9.1.06 – Depósitos Judiciais registrados em Atos Potenciais Passivos, correspondente à utilização de depósitos judiciais em razão da Lei estadual nº 21.720/15, os quais não integraram o montante da DCL.

Tendo em vista que a Lei estadual nº 21.720/15 foi declarada inconstitucional, por meio da ADI nº 5.353, e considerando que tais recursos efetivamente ingressaram no patrimônio do estado, bem como que, simultaneamente, surgiu a obrigação de devolução, ainda não cumprida integralmente pelo governo, tais haveres devem ser enquadrados no conceito de dívida consolidada, conforme inciso I do art. 29 da LRF, sendo necessário compor o demonstrativo referente ao Anexo II do RGF.

¹³ O demonstrativo engloba apenas as operações que motivaram o registro de receita orçamentária no exercício a que se refere a LOA.

¹⁴ Resolução nº 5.529, de 25/3/20.

Assim, considerando na linha Outras Dívidas, do Demonstrativo da DCL, o valor de R\$7,013 bilhões da conta contábil 8.1.2.9.1.06 – Depósitos Judiciais, a DCL aumenta para R\$140,047 bilhões e o percentual da DCL sobre a RCL atinge 198,42%. Ou seja, ainda abaixo do limite estabelecido na Resolução do Senado Federal, mas bastante acima do limite de alerta.

II.4.12 Resultado Primário e Nominal

A meta de resultado primário pelo regime orçamentário foi de déficit de R\$3,684 bilhões, enquanto pelo regime de caixa previu-se um superávit correspondente a R\$7,162 bilhões, em valores correntes. Por sua vez, a meta de resultado nominal foi fixada com déficit de R\$11,416 bilhões, pelo orçamentário, e com déficit de R\$569,767 milhões, pelo regime de caixa.

Segundo o Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal, referente ao 6º bimestre de 2020, o Resultado Primário correspondeu a um superávit de R\$5,865 bilhões, R\$1,297 bilhão abaixo da meta pactuada para o ano, e o Resultado Nominal ficou negativo em R\$6,086 bilhões, representando um crescimento da dívida, pois a soma do resultado primário com os juros ativos foi menor que o montante dos juros passivos. Dessa forma, como a meta foi fixada em déficit de R\$569,767 milhões, o resultado nominal foi inferior em R\$5,517 bilhões à meta pactuada na LDO 2020.

Nesse cenário, a equipe técnica concluiu que não foram cumpridas as metas de resultados primário e nominal para o exercício de 2020, uma vez que o superávit primário foi inferior ao previsto e que houve aumento da dívida acima do fixado na LDO.

Quanto ao descumprimento das metas de resultados primário e nominal para o exercício de 2020, o Executivo Estadual argumentou que:

A situação fiscal do Estado de Minas Gerais se agravou consideravelmente nos últimos anos, especialmente em razão do crescimento das despesas de caráter obrigatório, sem o respectivo incremento das receitas correntes. Nesse cenário adverso, desde o ano de 2014 Minas vem sofrendo com sucessivos déficits orçamentários estruturais, o que levou o Executivo estadual a enfrentar sérios problemas com o cumprimento de suas obrigações financeiras e a gestão sustentável de seus orçamentos. O cenário para o exercício de 2020 não começou diferente daquele apurado nos últimos quatro anos, tendo sido mais uma vez aprovado para o ano orçamento deficitário, da ordem de R\$13,3 bilhões. No entanto, a despeito do não atingimento das metas definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, é nítido um robusto decréscimo do déficit.

[...]

Mesmo com o difícil cenário de déficit orçamentário, observa-se que o governo continua empenhando esforços de contenção de despesas com o custeio da máquina administrativa envolvendo diversas políticas que promoveram a redução de custos financeiros simultaneamente com a busca da qualidade do gasto. As políticas adotadas afetaram diretamente ou indiretamente todos os órgãos e entidades do Estado de Minas Gerais, permitindo que, mesmo com o grave cenário de pandemia, o menor déficit fiscal fosse observado no exercício de 2020. Esse resultado foi favorecido também pelas transferências e auxílios emergenciais recebidos da União pelos entes federativos com fins de enfrentamento do coronavírus.

A SEF complementou informando que o cálculo das metas dispostas na LDO resultou de projeções que consideraram o cenário macroeconômico contido no projeto de LDO da União para 2020, cujos parâmetros, descritos na Tabela 1.1 da LDO 2020, foram: Crescimento Real do PIB de 2,7% a.a.; PIB Nominal no montante de R\$7.875,5 bilhões; IPCA Acumulado de 4% a.a.; IGP-DI Acumulado de 4% a.a.; e Taxa Over Selic Acumulada de 7,5% a.a.

Destacou também que o fator principal para o resultado apurado decorreu dos juros e encargos passivos, da ordem de R\$11,9 bilhões, e do pagamento, em 2020, de aproximadamente R\$10

bilhões de RPP e RPNP de exercícios anteriores. Mencionou, ainda, os desafios impostos pela pandemia de Covid-19, com reflexo direto nos resultados das contas públicas brasileiras, impactando a situação fiscal de Minas Gerais. Por fim, argumentou que “a calamidade oriunda da pandemia, decretada pelo governador e reconhecida pelo Poder Legislativo, dispensa o atingimento dos resultados fiscais, conforme a redação do art. 65, inciso II, da LRF”.

Diante de tais considerações a Unidade Técnica reconheceu que, realmente, o Estado de Minas Gerais apresentou melhora em seu resultado fiscal, que o governo tem tomado providências para a redução de gastos e que, mesmo na grave situação de calamidade, foi possível ao estado evoluir em sua gestão fiscal.

Ressaltou, porém, que tais medidas não foram suficientes para que fossem cumpridas as metas fiscais de resultados primário e nominal, mas que, em virtude da pandemia decorrente da Covid-19, o estado fora dispensado do atingimento das metas fiscais da LDO, bem como de promover a limitação de empenho e financeira prevista no art. 9º da LRF, conforme disposto no inciso II e no *caput* do art. 65 da LRF, com alterações efetivadas pela LC nº 173/20.

II.4.13 Restos a Pagar

A SEF informou, para o exercício de 2020, estoque de R\$47,098 bilhões de Restos a Pagar, o que representa acréscimo de 19,98%, ou seja, de R\$7,167 bilhões em relação ao exercício de 2019. A razão determinante para esse aumento teria sido as 223 obrigações da dívida contratual não pagas, em virtude de decisões liminares proferidas pelo STF.

Destacou que, do estoque de Restos a Pagar, 56,44%, ou seja, R\$26,582 bilhões, referem-se a registros do período de 1997 a 2019, e 43,56%, ou seja, R\$20,516 bilhões, a inscrições efetuadas em dezembro de 2020, bem assim que o Poder Executivo detém R\$45,275 bilhões, 96,13% do saldo total registrado, dos quais R\$18,936 bilhões, 40,21%, referem-se às inscrições do exercício de 2020. Registrou, ainda, que permanece a situação observada em exercícios anteriores, de valores antigos compondo o saldo de Restos a Pagar e que no exercício de 2020, os Restos a Pagar Processados (RPP) apresentaram um acréscimo de 21,89% (eram de R\$31,852 bilhões) e os Restos a Pagar não Processados (RPNP) de 2,39% (eram de R\$8,079 bilhões), comparativamente com o ano anterior.

Anotou a Unidade Técnica que, de 2016 a 2020, o pagamento de Restos a Pagar corresponde, em média, a 54% das inscrições e que, nesse ritmo, a tendência é de que a dívida flutuante do estado cresça cada vez mais, já que o fluxo de saída (pagamento de Restos a Pagar) é muito mais lento do que o fluxo de entrada (inscrição de Restos a Pagar).

No que se refere ao saldo de Restos a Pagar por grupos de despesa registrou que os RPP perfizeram o total de R\$38,826 bilhões, dos quais R\$28,616 bilhões, ou 73,70%, referem-se a Despesas Correntes, e que os grupos de despesas que apresentaram saldos mais relevantes foram o de Juros e Encargos da Dívida Contratual (38,51%), integralmente registrados no Poder Executivo, seguido de Outras Despesas Correntes, R\$7,778 bilhões (20,03%), sendo que, desse montante, 98,80% pertencem àquele Poder. Destacou que, dentre as Despesas de Capital, R\$10,209 bilhões, sobressai a Amortização da Dívida Contratual, com saldo de R\$7,957 bilhões (77,94%).

Quanto às funções de governo, anotou que, em 2020, aquelas que apresentaram valores mais expressivos de RPP foram Encargos Especiais (R\$23,414 bilhões), Saúde (R\$6,204 bilhões) e Reserva de Contingência (R\$5,770 bilhões).

Os RPNP, por sua vez, somaram R\$8,273 bilhões, dos quais R\$4,279 bilhões referem-se às inscrições em 31/12/20, tendo os grupos de despesas que apresentaram saldos mais relevantes sido os de Outras Despesas Correntes (53,34%) e Investimentos (21,66%).

As funções de governo que apresentaram os maiores valores registrados de RPNP no período 2015-2020 foram a Educação e a Saúde. Na função Educação, a variação ocorrida, em termos nominais, de 2015, quando era R\$863,126 milhões, para 2020, em que atingiu R\$1,751 bilhão, foi de 103%, enquanto na Saúde o incremento no período foi de 107%, de R\$1,618 bilhão em 2015 para R\$3,351 bilhões em 2020.

A equipe técnica esclareceu que a movimentação dos Restos a Pagar, por Poder e Órgão, deve ser demonstrada bimestralmente, conforme exigência dos arts. 52, *caput*, e 53, inciso V, da LRF. Assim, dos R\$8,079 bilhões de RPNP inscritos em exercícios anteriores, R\$3,409 bilhões foram liquidados, R\$1,644 bilhões foram pagos e R\$676 milhões foram cancelados, restando, de liquidados a pagar, R\$1,766 bilhão. Salientou que ao final do exercício apurou-se um saldo a pagar de exercícios anteriores de R\$3,994 bilhões, que, acrescido das inscrições efetuadas em dezembro de 2020, de R\$4,279 bilhões, perfaz o saldo de RPNP de R\$8,273 bilhões.

Assinalou que do saldo dos RPP, inscritos em exercícios anteriores, no montante de R\$31,852 bilhões, foram pagos R\$10,149 bilhões e cancelados R\$880 milhões, restando a pagar, de liquidações anteriores, R\$20,823 bilhões. Esse montante, somado aos RPNP liquidados no exercício, R\$1,766 bilhão, e às inscrições efetuadas em dezembro de 2020, da ordem de R\$16,237 bilhões, resulta em uma dívida de RPP de R\$38,826 bilhões, dos quais o Poder Executivo detém R\$37,555 bilhões, ou seja, 96,73%.

Ressaltou que, como os RPP constituem obrigações financeiras cuja contrapartida do particular já foi atestada pelo estado, não é razoável que eles sejam cancelados e que, embora tenha havido pagamentos da ordem de R\$10,149 bilhões, os RPP continuam em crescimento expressivo, o que demonstra fragilidade no planejamento e falta de controle na execução orçamentária, evidenciando a necessidade de que o governo aprimore a gestão dos Restos a Pagar para o alcance da melhoria dos gastos públicos.

No que toca à Disponibilidade de Caixa e aos Restos a Pagar dos Poderes e Órgãos, apontou que, conforme determina o inciso I do art. 50 da LRF, suas informações foram publicadas pelos Poderes e Órgãos no Anexo 5 do RGF, relativas ao 3º quadrimestre de 2020, à exceção da Defensoria Pública, que não o fez, mas que teve os seus valores – assim como os demais poderes – apresentados no Demonstrativo Consolidado, publicado pela SEF.

Salientou que o Executivo já apresentava, antes das inscrições de 2020, insuficiência financeira da ordem de R\$36,558 bilhões, mas que, apesar disso, inscreveu o montante de R\$3,870 bilhões em RPNP, o que resultou numa insuficiência de R\$40,428 bilhões, 9,53% maior que a insuficiência atingida em 2019.

II.4.14 Precatórios

No que se refere à situação patrimonial e financeira, verificou a equipe técnica que o saldo de precatórios de 2020 (R\$4,655 bilhões) é pouco maior que o de 2019 (R\$4,552 bilhões), sendo a parcela mais representativa a consignada na conta Precatórios Posteriores à LRF, no valor de R\$2,307 bilhões, que concentra as dívidas de longo prazo da Administração Direta estadual.

Quanto à disponibilidade financeira para o pagamento das despesas de precatórios e Requisições de Pequeno Valor (RPV), segundo a Conta Contábil – Depósitos Especiais – Sentença Judicial – Precatórios/RPV, destinada a abrigar tais recursos, anotou que, ao final de 2020, figurava o saldo de R\$1,658 bilhão, 47% maior que o registrado em 31/12/19, que era de R\$1,130 bilhão, totalmente consignado na Unidade Orçamentária – EMG. Essa disponibilidade corresponde a quase 36% do total devido pelo estado (R\$4,655 bilhões, ou seja, percentual superior aos 25% da dívida a ser quitada em 4 anos, demonstrando capacidade de cumprir o orçamento de 2020 no valor autorizado de R\$1,164 bilhão e o estabelecido na EC nº 99/17).

Asseverou, ainda, que o total disponibilizado para pagamento de precatórios durante 2020, considerando as compensações, foi de R\$878,384 milhões, inferior em R\$275,162 milhões ao valor de R\$1,085 bilhão pretendido para o exercício. No entanto, verificou-se, nos primeiros meses de 2021, depósitos de R\$95,250 milhões, em janeiro, e de R\$95,000 milhões, em fevereiro e março, somando R\$285,250 milhões, relativos ao saldo remanescente de 2020.

Questões mais relevantes atinentes à gestão fiscal do estado

Embora boa parte das obrigações previstas como necessárias à garantia de uma gestão fiscal responsável esteja com o cumprimento suspenso por força do previsto no art. 65 da LRF, com as alterações introduzidas pela LC nº 173/20, e do reconhecimento, pela ALMG, do estado de calamidade pública, diversas exigências foram atendidas, estando de acordo com os limites e condições previstos na LRF, tais como às atinentes à apropriação das despesas de pessoal, à fixação das metas bimestrais de arrecadação de receitas estaduais, à gestão da dívida ativa e da receita decorrente da alienação de ativos e aplicação de seus recursos, aos limites para operações de crédito, ao atendimento à regra de ouro da CR/88 e à concessão de garantias e contragarantias de valores.

Em outras palavras, de um modo geral, o estado de Minas Gerais vem demonstrando esforço no sentido do alcance do equilíbrio das contas públicas, de tal modo que se pode concluir, em uma perspectiva macro, como satisfatória a evolução da responsabilidade na gestão fiscal, embora algumas inconsistências apontadas durante a análise realizada pela Cfame mereçam urgentemente correções de rumos, como a forma de cálculo da RCL, o crescimento significativo da renúncia de receita do IPVA, o aumento da DCL e o crescente volume de Restos a Pagar.

Com efeito, o cálculo da RCL, para fins de aplicação dos limites da despesa com pessoal e endividamento, deve vir acompanhado das deduções das emendas individuais e de bancada, pois a norma que fixa essa prática é de eficácia plena e de observância imediata e obrigatória.

Em relação ao significativo crescimento da renúncia de receita do IPVA, da ordem de 1.755% entre 2016 e 2020, nos termos da análise realizada pela Unidade Técnica e após ler com atenção as razões apresentadas pelo Executivo em sua defesa, entendo estar configurada, na sua origem, a concessão de isenção específica de tributo, haja vista a alíquota diferenciada para as locadoras de veículos, e, como bem destacou a equipe técnica, as medidas de compensação, no caso de renúncias específicas, deveriam ter sido adotadas de forma prévia, segundo o art. 14, § 2º, da LRF.

Além disso, também compreendo que essa situação tem o potencial de causar desequilíbrios no mercado em âmbito nacional, estimulando concentrações e acirrando a guerra fiscal entre os estados, o que, de certo modo, pode fulminar o federalismo cooperativo. Fato que se comprova, consoante atestou o próprio Poder Executivo, pelo registro de 67% dos veículos de locadoras do país no Estado de Minas Gerais.

Por outro lado, há de se registrar que referido benefício vigora desde a edição da Lei estadual nº 14.937/2003, que dispõe sobre o IPVA. E, nesse cenário, especialmente porquanto pode não ser razoável que tal benefício se perpetue por tempo tão expressivo sem que se reavalie uma progressiva retomada da imposição tributária plena sobre essa categoria econômica, compreendo que a situação em tela reclama, tanto do Executivo quanto do Legislativo, uma tomada de posição política atualizada, especialmente quanto à demonstração da necessidade de atendimento pelas empresas desse seguimento dos requisitos previstos no art. 10 de referida lei estadual, quais sejam: (a) exercer atividade exclusiva de locação devidamente comprovada nos termos da legislação tributária; (b) auferir receita bruta com a atividade de locação de veículos que represente, no mínimo, 50% de sua receita bruta total, mediante regime especial de tributação concedido pela SEF, na forma, nos prazos e nas demais condições estabelecidos em

regulamento; ou, ainda, (c) utilizar no mínimo 2.000 (dois mil) veículos registrados no estado destinados exclusivamente para a locação.

Nesse contexto, e considerando que se encontra em discussão na ALMG o PL nº 1.657/20, cujo objetivo é o cancelamento dessa alíquota especial, importante que esta Corte de Contas cientifique o Legislativo acerca da análise realizada pela Unidade Técnica no que se refere à concessão de isenção específica de tributo, notadamente quanto à adoção das medidas de compensação de forma prévia, conforme determina o art. 14, § 2º, da LRF.

Já no que se refere ao percentual da DCL em relação à RCL, que apresentava nível crítico ao final de 2020, merecendo um olhar atento do Executivo em seu planejamento orçamentário e financeiro, registro que, consoante informações extraídas do Assunto Administrativo Pleno nº 1.114.601, relativo ao alerta do 3º Quadrimestre de 2021, a Unidade Técnica apurou que a DCL atingiu, naquela data, o montante de R\$139.627.969.996,00 (cento e trinta e nove bilhões seiscentos e vinte e sete milhões novecentos e sessenta e nove mil novecentos e noventa e seis reais), enquanto a RCL ajustada totalizou R\$82.419.056.647,00 (oitenta e dois bilhões quatrocentos e dezenove milhões cinquenta e seis mil seiscentos e quarenta e sete reais). Assim, a DCL passou a representar a razão de 1,69 da RCL, ou, em termos percentuais, a equivaler a 169% da RCL, estando abaixo de 90% do limite previsto na Resolução do Senado Federal nº 40, de 2001. Em razão disso, entendo que, no momento, não existem medidas a serem determinadas ao estado nesse aspecto.

O último tema relacionado à gestão fiscal que merece atenção é o crescente saldo dos Restos a Pagar. No exercício de 2020, registrou-se o montante de R\$47,098 bilhões, sendo R\$7,167 bilhões a mais em relação ao exercício de 2019, o que representou um crescimento de 19,98%. O Poder Executivo, sozinho, detém R\$45,275 bilhões desse total, o que já compromete a oferta de serviços públicos essenciais à boa parte da população mineira. Ademais, desse montante, R\$26,582 bilhões são inscrições anteriores a 2020, havendo Restos a Pagar inscritos desde 1997, que ainda não foram quitados.

A situação apurada evidencia fragilidade no planejamento da atual gestão e falta de controle em sua execução orçamentária. A continuar crescente o estoque de Restos a Pagar, já que os pagamentos correspondem, em média, a 54% das inscrições, o estado utilizará vultosos recursos de sua arrecadação para simplesmente fazer frente ao pagamento de obrigações passadas, que em nada mais somarão ao capital civilizatório do povo mineiro.

É urgente que o governo adote medidas para fazer cessar essa perniciosa prática que só tem feito crescer o endividamento estatal. Nesse sentido, para os créditos antigos, é premente, por parte de Executivo Estadual, um levantamento da natureza dos créditos e dos motivos que impedem a conclusão do estágio da despesa, verificando, por exemplo, se o bem adquirido foi entregue com defeito ou em desconformidade com a previsão contratual ou se a empresa simplesmente não entregou o bem ou executou o serviço. Outra questão relevante, diz respeito à ocorrência da prescrição da pretensão do credor de receber o valor atinente a tais inscrições, a qual deve ser verificada pelo Poder Público para subsidiar, inclusive, eventuais cancelamentos de restos a pagar, de modo a permitir que os esforços do governo em eliminar passivos tenham foco nas dívidas exigíveis.

Quanto às atuais inscrições é necessário que o governo adeque seu planejamento financeiro à uma execução mais realista, condizente com sua efetiva arrecadação e com os compromissos já assumidos, evitando a assunção de novos compromissos que não possam ser honrados ou que gerem para seus sucessores obrigações de pagamento.

Feitas essas considerações, objetivando contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública e o alcance do equilíbrio das contas públicas, entendo que as recomendações e determinações

propostas pela equipe técnica, às quais acrescento propostas atinentes ao saldo dos Restos a Pagar e à isenção específica do IPVA para as locadoras, devem somar-se aos esforços já empreendidos pelo governo do Estado de Minas Gerais para o atingimento do tão almejado equilíbrio das finanças públicas. São elas:

Recomendações:

1. envidar esforços no sentido de buscar o aumento de gastos com investimentos, sobretudo aqueles relacionados à preservação e ao aprimoramento de infraestrutura, a fim de tornar o Estado mais competitivo;
2. promover ação mais efetiva para alcançar as metas traçadas no Anexo de Metas Fiscais, em face da sua relevância como instrumento de planejamento, transparência e controle fiscal;
3. criar 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 às compensações entre esses valores;
4. integrar e compatibilizar os sistemas e as informações utilizadas pelos órgãos do Executivo e do Judiciário no que diz respeito aos precatórios;
5. publicar, em sítio eletrônico, as metas bimestrais de arrecadação, nos termos da LRF;
6. incluir nota explicativa no demonstrativo da RCL para evidenciar as deduções nas receitas de ICMS relativas à Cessão de Direitos Creditórios – Lei nº 19.266/10;
7. discriminar, na classificação da receita, os valores frutos da LC nº 176/20;
8. estabelecer filtros de função nas pesquisas de créditos adicionais, no *Business object*;
9. estabelecer tratativas com a Defensoria Pública para que ela disponibilize os seus relatórios fiscais, conforme determina a LRF;
10. adequar seu planejamento financeiro à arrecadação factível e às obrigações já assumidas de forma que faça cessar o crescente estoque de restos a pagar e a dívida flutuante do estado.

Determinações:

11. incluir os valores dos depósitos judiciais na Dívida Consolidada Líquida (DCL);
12. calcular a RCL, para fins de despesas com pessoal e de endividamento, conforme previsto na CR/88, deduzindo as receitas decorrentes de emendas impositivas individuais e de bancadas federais;
13. evidenciar, no *Business Object*, todo o montante dos cancelamentos dos Restos a Pagar, por função, a fim de que este Tribunal, 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 da Educação;
14. apresentar, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a partir da publicação do acórdão do parecer prévio, levantamento acerca da natureza dos créditos inscritos em restos a pagar, dos motivos que impedem a conclusão do estágio da despesa, acompanhado de estudo para cancelamento dos créditos antigos, supostamente alcançados pela prescrição;

Comunicações:

15. cientificar a ALMG acerca da análise realizada pela Unidade Técnica quanto à concessão de isenção específica de tributo (IPVA), para a adoção de providências que aquele Poder entender cabíveis.

II.5 DESPESA COM PESSOAL

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

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

Após expor os dados do Demonstrativo Consolidado da Despesa com Pessoal, publicados pelo órgão central de contabilidade do estado, a Cfange realizou, observando a metodologia de cálculo prevista na LRF, nas normas estabelecidas pela STN (no MDF, 10ª Edição, aprovado pela Portaria nº 286/19, vigente para o exercício de 2020) e na IN nº 01/18 do Tribunal, os devidos ajustes nos demonstrativos para calcular a real despesa com pessoal consolidada do estado em relação à RCL, a qual totalizou R\$70,533 bilhões.

Como resultado, constatou que a Despesa Total com Pessoal (DTP) da Administração Pública Estadual (incluindo todos os Poderes e órgãos independentes) totalizou R\$44,897 bilhões, **63,65% da RCL, excedendo, portanto, o limite máximo (60% da RCL) em 3,65 p.p.**, o que contraria o art. 19, II, da LRF. Comparativamente ao exercício anterior, em que a DTP fez 68,21% da RCL, observou-se uma redução de 4,56 p.p., porém insuficiente para o retorno aos limites legais, haja vista o excesso verificado no Poder Executivo, conforme passo a demonstrar.

Na composição da DTP, o Poder Executivo realizou despesas da ordem de R\$38,063 bilhões, equivalentes ao percentual de 53,96% da RCL, excesso de 4,96 p.p. em relação ao limite máximo (49%) legalmente estabelecido.

No âmbito do Poder Legislativo, em que o limite de gastos com pessoal é de 3% da RCL, a despesa com pessoal atingiu 2,36% da referida base de cálculo, totalizando R\$1,665 bilhão, dos quais R\$1,066 bilhão (ou 1,51% da RCL) foram despendidos pela ALMG e R\$599,392 milhões (ou 0,85% da RCL) pelo Tribunal de Contas.

A despesa com pessoal do Poder Judiciário, por sua vez, que tem como limite o percentual de 6% da RCL, atingiu o montante de R\$3,947 bilhões, representando 5,60% da RCL, e **superou, portanto, o limite de alerta, que equivale a 5,40%, em 0,20 p.p.** O Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), que tem 5,91% da RCL como limite para a despesa com pessoal, realizou despesas da ordem de R\$3,907 bilhões (ou 5,54% da RCL), descumprindo o limite de alerta (5,32%) preconizado na LRF. Já o Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais (TJMMG), cujo limite é de 0,09% da RCL, efetuou gastos dessa natureza no montante de R\$40,313 milhões, o que representa 0,06% da RCL.

No âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), cujo limite de despesa com pessoal é de 2% da RCL, os gastos dessa natureza atingiram a quantia de R\$1,220 bilhão, representando 1,73% da RCL e obedecendo aos limites estabelecidos pela LRF.

A Unidade Técnica anotou que houve forte aumento dos gastos com contratações por prazo determinado, o que era de se esperar diante da necessidade de profissionais de saúde para enfrentamento da pandemia de Covid-19, tanto que, em 2020, dos R\$53,820 milhões empenhados, R\$35,900 milhões foram na função saúde, enquanto que, em 2019, o valor das contratações temporárias na saúde fez, somente, R\$343 mil.

Segundo a Unidade Técnica, em relação ao descumprimento do limite máximo de gastos com pessoal, o Poder Executivo, em argumento de defesa, apresentou os seguintes esclarecimentos:

A AGE abordou as duas metodologias de cálculo utilizadas para a apuração da Despesa Total com Pessoal, quais sejam, uma com base na Portaria 389/18 da STN c/c a Instrução Normativa 1/18 do TCEMG, excluindo do rol das Despesas não Computadas os valores realizados na Fonte 58 – Recursos para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS, e a outra conforme deliberado no Assunto Administrativo – Pleno 1072447, dispondo que as despesas/gastos representativos do déficit previdenciário, seja ele atuarial e/ou financeiro, custeados pela Fonte 58, por meio de fundos específicos, deverão continuar a figurar no rol das deduções a que se referem a alínea “c”, inciso VI, § 1º do art. 19 da LRF.

Sem prejuízo, o Estado de Minas Gerais atravessa um período de calamidade pública, causado pela pandemia de Covid-19, o que levou à edição dos Decretos 47.891/20 e 48.040/20, reconhecendo até 31 de dezembro de 2020 o estado de calamidade pública.

Assim, o disposto no art. 65 da LRF é aplicável no atual momento, tudo de forma a suspender temporariamente as exigências do art. 23 do mesmo diploma legal. E, AGE cita, ainda, o Decreto Estadual 48.102/20, que prorroga o estado de calamidade até 30 de junho de 2021.

Já a Secretaria de Estado da Fazenda, por sua vez, informou que o Poder Executivo apurou um índice de pessoal de 53,93% frente à RCL, de R\$70,586 bilhões, superior ao limite máximo estabelecido pela LRF, mas tendo apresentado melhoria, se comparado a 2019 (58,42%) e 2018 (66,65%), o que representou uma redução de 12,72% no gasto com pessoal. Informou, ainda, que a despesa com pessoal ativo cresceu apenas 0,29%, enquanto com inativos e pensionistas, 6,92%, no mesmo período, sendo esta uma despesa que independe de ações do Governo e a que mais cresceu nos últimos anos.

Analisando os argumentos apresentados pelo governador em sua defesa, a equipe técnica frisou que a despesa com pessoal do Executivo teve, realmente, em termos percentuais, um decréscimo em relação aos últimos exercícios. Anotou que, segundo consta nos memorandos de alerta enviados ao relator das contas de 2020, a queda pode ser melhor explicada pelo crescimento da RCL do que pela redução, em si, das despesas.

Asseverou, ainda, que a defesa apresentada confirma os apontamentos do relatório técnico quanto ao percentual de gastos com pessoal do Poder Executivo, o qual fez 53,96% em relação à RCL e ultrapassou o limite máximo fixado pela LRF (49%) em 4,96 pontos percentuais.

Ressaltou que o estado de calamidade pública pelo qual passa o estado flexibiliza, apenas, as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70 da LRF, mas não afasta a necessidade de observarem-se os limites máximos de gastos com pessoal. Diante disso, a equipe técnica concluiu pela existência de irregularidade e pela necessidade de se observar, mesmo durante a calamidade, o art. 169 da CR/88 e as medidas previstas no art. 22 da LRF, haja vista que foi excedido o limite prudencial da despesa com pessoal, relativamente ao exercício de 2020.

Assim como destaquei na análise do BGE 2019, reconheço que o atual governo está adotando medidas concretas para tentar resolver as causas do aumento das despesas com pessoal ativo e inativo. Ocorre que, os dados da DTP do Executivo demonstram, novamente, que a redução da despesa com pessoal daquele Poder e, conseqüentemente, da despesa consolidada do estado, continua sendo fruto do incremento da RCL, que saltou de R\$64,068 bilhões em 2019 para R\$70,533 bilhões em 2020, crescimento da ordem de 10%, decorrente da própria conjuntura econômica de 2020 que permitiu a entrada de recursos extraordinários nos cofres do estado.

O descumprimento do limite de gastos com pessoal pelo Executivo ensejaria a imediata aplicação do disposto no art. 23 da LRF, que determina a readequação aos limites legais “nos

dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro¹⁵, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição”, que assim dispõem:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

[...]

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

É preciso considerar, no entanto, que Minas Gerais enfrentava estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19, reconhecido por meio do Decreto nº 47.891/20 e prorrogado até 31/12/21 pelo Decreto nº 48.205/21. Essa situação, por força do disposto no art. 65 da própria LRF, abaixo transcrito, além de dispensar o atingimento de resultados fiscais e a limitação de empenho, suspende a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas no art. 23 da mencionada lei.

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.

Nesse cenário, ao suspender os prazos e as disposições do art. 23 da LRF, o reconhecimento legal do estado de calamidade pública torna, a meu ver, inexigível, na prática, a adoção das providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da CR/88. Desse modo, enquanto perdurou a situação de calamidade, o retorno do estado ao limite de gastos com pessoal não podia ser requerido de seus Poderes e órgãos¹⁶.

Há que se levar em conta, ainda, a promulgação da LC nº 178, de 13/01/21, que trouxe regramento específico para os entes federados cujos gastos com pessoal estejam em dissonância com as normas atinentes à responsabilidade fiscal, concedendo extenso prazo, de 10 (dez) anos, a contar de 2023, para o retorno aos limites legais, *in verbis*:

¹⁵ Esses prazos “serão duplicados o caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres”, conforme previsão do art. 66 da própria LRF.

¹⁶ Ressalte-se, no entanto, que, pela própria dicção do art. 23 da LRF, as vedações previstas no art. 22 encontram-se em plena vigência. Assim, como o Poder Executivo atingiu o limite prudencial de despesa com pessoal, a esse Poder está vedada a adoção das seguintes medidas: I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição; II - criação de cargo, emprego ou função; III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

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

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

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

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

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

Com efeito, o problema do excesso nos gastos com pessoal é histórico e ultrapassa a gestão em análise, de modo que sua análise não pode ser realizada de forma dissociada do atual contexto jurídico e normativo vigente. Isso quer dizer que os entes federados que se encontram, atualmente, com excesso nos gastos de pessoal dispõem de relevante prazo para adequação de suas despesas, razão pela qual, tal como frisado por mim quando da análise do BGE do exercício de 2019, **o momento é propício para que os gestores públicos de todos os órgãos e Poderes adotem medidas estruturantes objetivando o equilíbrio das despesas com pessoal.** O inadequado aproveitamento dessa oportunidade concedida pelo legislador, por meio da utilização de formas de cálculo não previstas em lei e que mascaram a real situação da DTP do estado, pode inviabilizar, mais uma vez, a convergência à efetiva responsabilidade fiscal.

Dessa forma, tendo em vista que as contas referentes ao exercício de 2020 estão sendo apreciadas em 2022 e especialmente diante do previsto no art. 15 da LC nº 178/21 e da prorrogação do estado de calamidade pública até 31/12/21 pelo Decreto nº 48.205/21, entendo que o descumprimento do limite de gastos com pessoal apurado nos presentes autos não pode ser utilizado como fundamento para a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do chefe do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais.

No entanto, visando colaborar com o aperfeiçoamento, transparência e equilíbrio dos gastos com pessoal, acolho a seguinte proposta de recomendação apresentada pela Cfamge ao Poder Executivo:

1. incluir notas explicativas nos RGF para informar as medidas corretivas, adotadas ou a adotar, de recondução ao limite de despesa com pessoal, visando conferir maior transparência em relação à situação fiscal do Poder ou órgão, tanto à sociedade como aos Tribunais de Contas, que têm a atribuição de fiscalizar o cumprimento da LRF;

Além disso, proponho recomendações a todos os órgãos e Poderes, nos seguintes termos:

2. observar, na publicação de seus Relatórios de Gestão Fiscal, as orientações constantes na IN nº 01/18, na LRF, com as alterações introduzidas pela LC nº 178/21, bem como no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, o qual detalha as despesas que poderão ser deduzidas da Despesa Bruta com Pessoal;
3. ater-se aos limites máximos de gastos com pessoal e, uma vez excedido o limite prudencial, observar o disposto no art. 22 da LRF.

II.6 REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO

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

O RPPS foi originalmente constituído por dois fundos de previdência: o Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais (FUNPEMG) e o Fundo Financeiro de Previdência (FUNFIP). Com a extinção do FUNPEMG, em 06/12/13, pela LC estadual nº 131/13, o RPPS passou a ser custeado pelo FUNFIP, no regime de repartição simples, e pelo Fundo Previdenciário de Minas Gerais (FUNPREV), no regime de capitalização. Mais recentemente, a LC estadual nº 156/20 criou o Fundo Financeiro de Previdência do Estado de Minas Gerais (FFP-MG) e o Fundo Estadual de Previdência do Estado de Minas Gerais (FEPREMG).

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

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

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

A partir do exercício financeiro de 2014, após a criação do FUNPREV pela LC estadual nº 131/13 e a instituição do RPC pela LC estadual nº 132/14, ficou estabelecido que, para os servidores que ingressassem no serviço público do Estado de Minas Gerais a partir de 12/02/15¹⁷, aplicar-se-ia, às aposentadorias e pensões, o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) de que trata o art. 201 da CR/88 (art. 3º da LC estadual nº 132/14).

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

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

Com o objetivo de garantir os benefícios previdenciários concedidos pelo RPPS, foi editada, em 22/09/20, a LC estadual nº 156, que, em seu art. 19, criou o FFP-MG, um fundo de previdência dos servidores públicos civis do estado, sem personalidade jurídica e dotado de

¹⁷ Data da autorização de funcionamento da entidade fechada de previdência complementar do Estado, conforme Portaria Previc nº 80/15 da Superintendência Nacional de Previdência.

individualização contábil. De acordo com o art. 21 da referida lei complementar foi extinto o FUNFIP, sendo que o total de recursos nele existentes foi incorporado ao FFP-MG.

A Unidade Técnica mencionou que, por meio do art. 22 da referida lei, foi criado também o FEPREMG, fundo de previdência dos servidores públicos civis do estado, sem personalidade jurídica e dotado de individualização contábil, tendo como objetivo buscar e manter o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema de previdência social dos servidores públicos estaduais.

Ressaltou que, embora o FUNFIP esteja em período de extinção, ele continuou a operar financeira e orçamentariamente até o final do exercício de 2020, absorvendo as contribuições dos servidores admitidos no estado desde 12/02/15. Assim, em 2020, **o RPPS de Minas Gerais continuou a ser operado com um único fundo, em repartição simples; sem adoção, portanto, de nenhum dos métodos necessários para o equacionamento do déficit atuarial.**

A análise das receitas e despesas realizadas pelo FUNFIP, no exercício de 2020, permite constatar que a receita previdenciária corrente arrecadada, da ordem de R\$4,515 bilhões, foi insuficiente para fazer face ao pagamento dos benefícios, que totalizaram R\$13,696 bilhões. Gerou-se, assim, um déficit financeiro de R\$9,181 bilhões, equacionado por meio de aporte do Tesouro Estadual na ordem de R\$6,142 bilhões e por cotas financeiras recebidas e a receber.

Esse cenário, aliado à irregularidade da chamada ‘segregação de massa’, devido à falta de regulamentação do FUNPREV, torna inócua qualquer medida complementar de equacionamento de déficit, uma vez que as contribuições relativas aos segurados daquele fundo estão sendo utilizadas para pagamento dos benefícios presentes, ao invés de serem devidamente capitalizadas para a formação da reserva que garantiria a cobertura de seus compromissos futuros. E, tendo em vista o intervalo de tempo de mais de 7 (sete) anos desde a previsão legal do FUNPREV, mesmo que um fundo de capitalização venha a ser regulamentado em 2022, já haverá um déficit atuarial enorme, causado pela falta de acúmulo e capitalização das contribuições, o que pode inviabilizar a segregação da massa nos parâmetros legais.

Consoante demonstrar-se-á a seguir, a situação deficitária do regime previdenciário dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais é ainda mais grave quando se considera a realidade do Instituto de Previdência dos Servidores Militares (IPSM) e do Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais (IPLEMG).

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

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

O detalhamento das receitas e despesas previdenciárias consolidadas, em que se incluem todos os institutos e fundos de previdência dos servidores públicos estaduais, permite verificar que as contribuições dos segurados e a patronal totalizaram R\$6,975 bilhões (99,19% do montante arrecadado, que correspondeu a R\$7,031 bilhões), face a uma despesa de R\$25,083 bilhões, que se concentra substancialmente no pagamento dos benefícios de aposentadorias e reformas

(79,12%) e de pensões civis e militares (16,03%), enquanto o restante (4,85%) refere-se ao custeio dos demais benefícios previdenciários e das despesas administrativas.

A diferença entre a receita e a despesa apresenta, assim, resultado deficitário da ordem de R\$18,052 bilhões. Esse déficit, conforme pontuou a Cfange, foi compensado com os R\$12,152 bilhões que o Tesouro Estadual informou como aportes para cobertura de insuficiências financeiras e com os R\$6,142 bilhões que ele denominou como aportes para cobertura do déficit atuarial do RPPS, embora ele também constitua, em verdade, aporte para cobertura de déficit financeiro. Destacou que no período compreendido entre 2016 e 2020 as receitas consolidadas do RPPS cresceram 29,49%, enquanto as despesas tiveram aumento de 23,61%, o que foi insuficiente, no entanto, para cobrir os sucessivos déficits apurados ao final de cada exercício.

Em relação ao IPSM, a Unidade Técnica, ao confrontar a Lei estadual nº 5.301/69, que trata, entre outros assuntos, dos benefícios relativos aos proventos de inatividade dos servidores públicos militares do estado, e a Lei estadual nº 10.366/90, que trata dos demais benefícios geridos pelo IPSM, com a Lei Nacional nº 13.954/19, destacou o seguinte:

5.17.2.2.1. Legislação

[...]

O art. 24-C do Decreto-Lei 667/69 estabelece a forma de custeio das pensões e da inatividade dos militares dos Estados, mediante contribuição com alíquota e base de cálculo iguais às aplicáveis às Forças Armadas. Ainda define, no seu § 2º, que somente a partir de 1º de janeiro de 2025 os entes poderão alterar essas alíquotas, nos limites definidos na lei nacional. A Lei Federal 3.765/60 passou a estabelecer as contribuições para os militares das Forças Armadas da seguinte forma:

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.

No entanto, a Lei Estadual 10.366/90 estabelece, sobre a remuneração, alíquota de 8% para os militares da ativa, da reserva e reformados; de 20% para o Estado sobre a mesma base de cálculo; e nenhuma contribuição para pensionistas. Tais contribuições destinam-se ao custeio dos benefícios de assistência à saúde, auxílio-natalidade, auxílio-funeral, auxílio-reclusão, pecúlio e pensão. Destaca-se que, dessa forma, diversos benefícios, além da pensão, estão sendo custeados com a mesma fonte, e não há previsão de incidência de contribuição sobre a remuneração dos segurados para custeio da remuneração de inatividade, nessa lei. É no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar Estadual 125/12 que está a previsão para que 1/5 da contribuição a cargo do Estado seja destinada ao pagamento de proventos dos militares da reserva e reformados; e, na Lei Estadual

12.278/96, o fundamento para a cobrança da alíquota de 3,5% dos militares ativos, incidente sobre sua remuneração.

Nota-se, portanto, que a legislação estadual, especialmente nesse aspecto, diverge muito do que foi estabelecido pela norma geral, tanto pelo valor das alíquotas, quanto pela destinação do custeio a outros benefícios. E destaca-se que, em relação às contribuições dos segurados, a suspensão da eficácia das normas estaduais em função do exercício da competência legislativa da União sobre normas gerais não é trivial. As contribuições de segurados para sistemas previdenciários têm caráter obrigatório e natureza tributária. Dessa forma, uma série de garantias constitucionais aos contribuintes, além das normas gerais sobre a matéria, devem ser observadas antes de se concluir que um ente da Federação possa instituir, majorar ou mitigar um tributo pertencente a outro.

Assim, para que haja segurança jurídica, é urgente que se determine ao Estado que adapte sua 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.

[...]

5.17.2.2.4. Custo e Custeio do Plano

[...]. Como supramencionado, o plano de custeio do IPSM é equivalente a 10,5% da remuneração de ativos, aposentados e pensionistas, sendo as insuficiências financeiras aportadas pelo Tesouro Estadual.

As tabelas 4 e 5 do Relatório de Avaliação Atuarial apresentam, respectivamente, o custo apurado para os benefícios de aposentadoria e pensão, que totalizam 7,14%, e o calculado para os demais benefícios, que perfazem 4,52%. Assim, considerando também a taxa de administração do IPSM, o custo total é equivalente a 13,66%, portanto, superior ao percentual praticado, de 10,5%.

Dessa forma, verifica-se que o plano de custeio estabelecido em lei é insuficiente para o custeio das despesas do IPSM, sendo necessária sua adequação [...].

5.17.2.2.5. Resultado Atuarial

[...]

Tendo em vista a alíquota de 10,5% definida em lei e esses 6,87% destinados ao financiamento da administração do IPSM e dos demais benefícios, restam apenas 3,63% para o financiamento dos benefícios de aposentadoria e pensão, percentual inferior ao que foi considerado no cômputo das provisões matemáticas, tanto para a contribuição de ativos, aposentados e pensionistas. Portanto, os valores dos déficits apurados estão subestimados, uma vez que, para o cálculo das provisões matemáticas, foram consideradas fontes de custeio destinadas a outros benefícios, superestimando o valor atual das contribuições futuras e reduzindo, indevidamente, o valor das provisões matemáticas.

Apesar de os benefícios de pensão por morte estarem estruturados em regimes financeiros que pressupõem a formação de fundos com capacidade de garantir a sua cobertura, não foi considerado, na avaliação atuarial, nenhum valor de ativo garantidor para fazer frente a esses benefícios, resultando em déficit equivalente às provisões matemáticas, da ordem de R\$ 24,8 bilhões. De acordo com a documentação enviada pelo próprio Instituto, as aplicações do IPSM limitam-se a dois fundos de investimentos, com saldo em dezembro de 2020, de R\$ 684.729,35 e R\$ 22.556.761,62, totalizando R\$ 23.241.490,97, valor que representa menos de 1% das provisões matemáticas.

[...]

No que se refere ao IPLEMG, a equipe técnica esclareceu, em linhas gerais, que o custeio do plano para aposentadorias e pensões é composto por contribuições de 11% dos segurados e 22%

da ALMG, além das contribuições dos pensionistas complementares, regulamentadas por legislação específica. Asseverou que o Relatório de Avaliação Atuarial do IPLEMG não indica qual o custo do plano apurado para 2020, bem como que é necessário que se demonstre qual o custo de cada benefício calculado para o ano, para que possa ser feita uma análise da adequação do plano de custeio praticado e sua eventual revisão. Pontuou, ainda, que a Nota Técnica Atuarial, documento que deveria conter toda a metodologia para a elaboração do cálculo atuarial, não apresenta formulação para cálculo do custo do plano por benefício, o que reforça o indício de falta de interesse na sua realização. Quanto ao resultado atuarial do plano de benefícios, concluiu que ele foi deficitário em R\$48,999 milhões, motivo pelo qual o atuário responsável técnico apresentou nova sugestão de plano de custeio, que contém uma alíquota suplementar de 27,61% por 20 (vinte) anos.

Por fim, ainda a respeito do regime previdenciário dos servidores estaduais, a Cfamge detalhou a situação do PREVCOM-MG, entidade fechada de previdência complementar, de adesão facultativa, que teve seu funcionamento autorizado por meio do art. 4º da LC estadual nº 132/14 e administra um único plano de benefícios, o Prevplan, destinado aos titulares de cargos efetivos de todos os Poderes e Órgãos, assim como aos membros da magistratura, do Ministério Público e da Defensoria Pública e aos conselheiros do Tribunal de Contas, que tenham ingressado no serviço público a partir 12/02/15. Informou que, com a publicação da LC estadual nº 156/20, passou a ser permitida a adesão de servidores que ingressaram antes dessa data e que exerceram a opção pela migração para o RPC e anotou que, de acordo com o Parecer Atuarial, a rentabilidade do plano, em 2020, foi 3,50%, inferior ao IPCA, de 4,52%, resultando em rentabilidade real negativa de -0,98%, mas superior à variação do CDI, de 2,75%, o que indica um resultado favorável, em função do cenário econômico em 2020. Em 31/12/20, referido plano de benefícios contava com 862 (oitocentos e sessenta e dois) participantes, sendo que as provisões matemáticas e o patrimônio de cobertura do plano totalizaram R\$24,879 milhões, não tendo sido efetuado, ainda, pagamento de benefícios.

Diante dos fatos apontados pela Unidade Técnica, o governador apresentou, em sede de defesa, os seguintes esclarecimentos:

Por meio do Memorando SEF/STE-SCCG nº 17/2021, o Governo explica que o RPPS-MG possuía fundo em regime de capitalização e, portanto, efetiva segregação da massa desde 2002, criada pela LC 64/02. E que a LC 131/13 extinguiu o fundo capitalizado, transferindo seus recursos para o pagamento de benefícios pertencentes ao fundo em repartição. A lei ainda estabeleceu o prazo de 360 dias para a reconstituição de um fundo em regime de capitalização, através da criação do Funprev. Essa manobra teria sido motivada por uma crise financeira enfrentada pelo Estado, na época.

Esclarece ainda que, para instituir um regime de capitalização, mesmo que essa se mostre a melhor alternativa para o futuro, há um custo financeiro imediato. Esse custo de transição deve ser previsto e analisado, uma vez que as contribuições dos servidores e patronais são poupadas para a formação do fundo capitalizado. Expõe ainda que a crise financeira que motivou a utilização dos recursos do fundo capitalizado em 2013 agravou-se, e, portanto, na atual conjuntura, o Tesouro Estadual teria muita dificuldade para encontrar fontes de receita para custear a reposição desses recursos.

O gestor ainda destaca que, apesar de não ter sido criado o fundo em capitalização, medida que, por si só, não seria capaz de solucionar o déficit de cerca de R\$ 600,000 bilhões, outras medidas foram adotadas, em especial, a criação do Fepremg e a previsão de contribuição suplementar de 22% para o Poder Executivo.

Por fim, demonstra em gráfico e tabela, cuja fonte é a avaliação atuarial de 2020, que o déficit atuarial era, no ano de 2018, de R\$ 606,000 bilhões e que, em 2020, após a reforma, passou para um pouco menos do que 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.

[...]

A Cfamge, após detida análise dos argumentos apresentados pelo governador, entendeu que:

Apesar das dificuldades financeiras alegadas para a não regulamentação do Funprev e, portanto, a não instituição do regime financeiro de capitalização no RPPS-MG, a Lei Nacional 9.717/98, por meio de suas regulamentações, cuja mais recente é a Portaria SPREV/MF 464/18, estabelece que esse é o regime financeiro obrigatório para os benefícios de aposentadoria e de reversão de aposentadoria em pensão concedidos pelos RPPS. O regime financeiro de repartição simples só é permitido em casos de segregação da massa, quando necessariamente também existe um fundo em capitalização que almeja o equilíbrio financeiro e atuarial, o qual, após a extinção dos compromissos do fundo em repartição, promoverá equilíbrio a todo o RPPS. Portanto, a instituição do fundo em capitalização não é uma discricionariedade do Governo do Estado, mas uma obrigação legal e necessária para o alcance de uma previdência sustentável.

Além disso, embora seja, de fato, necessário maior volume de recursos para suportar a transição do regime de repartição simples para o regime de capitalização, isso ocorre de forma gradual. Se a recomendação da Cfamge para a realização de nova segregação da massa for acolhida, a título meramente exemplificativo, dentre outros critérios técnicos possíveis, uma nova data de corte pode ser utilizada. Assim, apenas as contribuições referentes aos novos servidores que ingressarem ou que tenham ingressado no ente após a data definida, devem ser vertidas ao fundo capitalizado, promovendo um incremento suave na necessidade de aportes financeiros pelo ente junto ao fundo em repartição, mas, mesmo assim, adequando o RPPS às normas vigentes.

Quanto às demais medidas, conforme já exposto no relatório da unidade técnica, seus efeitos não são duradouros, pois os recursos são todos exauridos no mesmo exercício em que são arrecadados. Apesar da criação legal do Fepremg, não há qualquer garantia de que algum recurso será destinado a ele, nem previsão quanto à forma de sua utilização. A contribuição suplementar do Poder Executivo, de 22% sobre a remuneração de contribuição dos servidores ativos, tratada nos esclarecimentos como uma fonte de recursos, foi, na LC 156/20, apenas autorizada e, ainda assim, limitada a 22%, o que afronta as regras da SEPRT/ME, quando se trata de contribuição suplementar, pois essa deve ser instituída de acordo com a magnitude do déficit atuarial e com a efetiva capacidade de pagamento do ente.

Portanto, entende-se que há irregularidade no que se refere ao princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS e sugere-se que o Colegiado determine ao Governador que promova o equacionamento do déficit atuarial por algum dos meios previstos na Portaria SPREV/MF 464/18.

Com efeito, pelas informações carreadas aos autos pela Unidade Técnica, de 2016 a 2020, verifica-se um maior crescimento das despesas em relação às receitas do FUNFIP, acarretando, dessa forma, insuficiências financeiras ano a ano, que são compensadas por meio de aportes financeiros e **dissimulados aportes para “Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS”, realizados pelo Tesouro Estadual, que na verdade também são aportes financeiros.**

Fossem os recursos dos aportes para “Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS” destinados verdadeiramente à cobertura de déficit dessa natureza, permanecendo devidamente aplicados, no mínimo, por 5 (cinco) anos, o montante de cerca de R\$61,486 bilhões contabilizados desde 2011 por meio da Fonte de Recursos 58, consoante anotei por ocasião da apreciação do BGE relativo ao exercício de 2019, estaria disponível, por certo, para cobrir a insuficiência do sistema previdenciário em Minas Gerais, cujo déficit previdenciário, desde 2013, é de cerca de

R\$130 bilhões, um dos maiores problemas da Administração Estadual, nas palavras do próprio governador¹⁸.

No entanto, conforme venho tentando demonstrar nos últimos anos, essa poupança nunca existiu, porquanto esses recursos foram destinados para o pagamento direto de despesas com aposentadorias, pensões, reservas remuneradas e reformas.

Nesse cenário, embora tenha o potencial de garantir a sustentabilidade das aposentadorias dos servidores públicos e das pensões e de contribuir significativamente para o equilíbrio fiscal do estado, permitindo que mais recursos sejam empregados em políticas públicas voltadas ao bem-estar dos cidadãos mineiros, a aprovação da reforma da previdência no âmbito federal e do Estado de Minas Gerais não constitui medida suficiente para ensejar a equalização do problema da responsabilidade na gestão fiscal previdenciária.

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

Em relação, especificamente, aos servidores militares, a realidade do IPSM permanece inalterada. Como se sabe, esse Instituto não assegura benefício de “aposentadoria” aos seus segurados¹⁹, de modo que é o Tesouro quem arca com os custos atinentes aos proventos de inatividade garantidos pela Lei estadual nº 5.301/69.

Conforme informado em meu voto no BGE de 2019, a Secretaria de Previdência do Ministério da Economia editou a IN nº 05, de 15/01/20, atualizada em 24/01/20, para estabelecer orientações a respeito das normas gerais de inatividade e pensões e das demais disposições relativas aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, estabelecidas pela Lei nº 13.954/19, com a modulação dos efeitos na aplicabilidade dos percentuais, em especial, quando houver redução do valor final da contribuição devida, nestes termos:

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

I - em relação aos militares da ativa:

- a) se a alíquota de contribuição anterior era superior a 9,5% (nove e meio por cento), a nova alíquota será devida a partir de 1º de janeiro de 2020;
- b) se a alíquota de contribuição anterior era inferior a 9,5% (nove e meio por cento), a alíquota anterior continuará sendo devida até 16 de março de 2020;

II - em relação aos militares inativos e pensionistas:

- a) se o resultado combinado da alteração da alíquota e da ampliação da base de cálculo resultar em redução do valor final da contribuição devida, este novo valor passará a ser devido a partir de 1º de janeiro de 2020;
- b) se o resultado combinado da alteração da alíquota e da ampliação da base de cálculo resultar em aumento do valor final da contribuição devida, o valor anterior da contribuição continuará sendo devido até 16 de março de 2020.

¹⁸Disponível em: <http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/romeu-zema-sanciona-novas-regras-da-previdencia-estadual>.>. Acessado em 29/07/21.

¹⁹ Mas apenas pensão por morte, auxílio-natalidade, auxílio-funeral, pecúlio, auxílio-reclusão e assistência à saúde, nos termos do disposto no art. 12 da Lei estadual nº 10.366/90.

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

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

Com efeito, do panorama geral apresentado pela equipe técnica, conclui-se, pois, que o regime previdenciário dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais encontra-se em situação severamente crítica, uma vez que suas receitas estão longe de serem suficientes para fazer jus aos pagamentos dos benefícios, gerando constantes e crescentes déficits financeiros e atuariais. Não bastasse essa situação, a ausência de lei complementar constituindo e estruturando o fundo de capitalização, bem como a falta de estudo técnico para a definição de nova segregação da massa, que garanta a sua sustentabilidade, observados o equilíbrio financeiro e atuarial, tem o potencial de aprofundar ainda mais o desequilíbrio do regime.

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

Nesse sentido, considerando a situação financeira dos regimes de previdência e as inconsistências apresentadas ao longo do estudo técnico, visando contribuir para o alcance da responsabilidade na gestão fiscal previdenciária, acolho as seguintes recomendações e determinações propostas pela Cfamge ao Executivo estadual:

Recomendações

1. quando vier a realizar aportes para cobertura de déficit atuarial (ou em linguagem popular quando vier a realizar poupança previdenciária para médio e longo prazo), atentar-se para que seja observado, nos termos da Portaria MPS nº 746/11 do Ministério da Previdência Social, que os recursos utilizados para cobrir déficits atuariais do RPPS só poderão ser descontados das despesas com pessoal se observadas as seguintes condicionantes: (a) caracterize-se como despesa orçamentária com aportes destinados, exclusivamente, à cobertura do déficit atuarial do RPPS conforme plano de amortização estabelecido em lei específica do respectivo ente federativo; (b) sejam os recursos decorrentes do aporte utilizados para o pagamento de benefícios previdenciários dos segurados vinculados ao Plano Previdenciário de que trata o art. 2º, inciso XX, da Portaria MPS nº 403, de 10/12/08; (c) haja controle em separado dos demais recursos de forma a evidenciar a vinculação para qual foram instituídos; e (d) permaneçam os recursos devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes, no mínimo, por 5 (cinco) anos;
2. realizar, como medida necessária para buscar o equilíbrio financeiro e atuarial de seu RPPS, **imediato estudo técnico**, de acordo com a legislação aplicável, para a definição de nova segregação da massa, que garanta a sustentabilidade do regime previdenciário, observados o equilíbrio financeiro e atuarial, para posterior implementação em lei, mediante aprovação prévia da SEPRT/ME;
3. adequar, considerando a necessidade de unidade gestora única do RPPS, a LC estadual nº 64/02 e a LC estadual nº 156/20, bem como a 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 do Minas Gerais, de acordo com o art. 40 da CR/88 e o art. 36 da CE/89;

4. no que toca à base técnica e cadastral, realizar censo previdenciário, com o objetivo de obter dados mais atualizados de todos os segurados do RPPS de Minas Gerais, e aperfeiçoar o processo de avaliação atuarial, de forma que haja tempo hábil para correção, na base de dados, de todas as inconsistências apontadas pelo atuário responsável;
5. realizar periodicamente censo dos militares ativos, inativos e dos respectivos dependentes, bem como dos pensionistas;
6. quanto aos benefícios de inatividade dos segurados do IPSM, a cargo do Tesouro Estadual, não reconhecidas no Balanço Patrimonial da Administração Direta, recomendar que a SEF 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;

Determinações

7. promover a adequação da 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, encaminhando a minuta de Projeto de Lei a esta Corte de Contas no prazo de 180 (cento e oitenta) dias da publicação do acórdão do parecer prévio.

A Cfange também apresentou recomendações ao IPLEMG e ao IPSM:

IPLEMG

8. registrar os valores referentes às provisões matemáticas de benefícios a conceder e de benefícios concedidos no Balanço Patrimonial 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;
9. quanto à base cadastral, recomendar que na próxima avaliação atuarial, faça a utilização de alguma forma de identificação de cada segurado, na base de dados, com o objetivo de aperfeiçoar o controle cadastral, bem como a inclusão dos dados 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 IPLEMG e categoria (ativo, contribuinte facultativo, entre outros), de forma a aumentar a acurácia das provisões matemáticas;
10. realizar, no que se refere às hipóteses atuariais, estudo para escolha das hipóteses biométricas, demográficas, financeiras e econômicas mais adequadas à massa de participantes e à realidade do instituto;
11. em referência ao custo e custeio do plano, recomendar, para a próxima avaliação atuarial, a realização do cálculo dos custos de cada benefício (isto é, como é subdividido o percentual de 33% de contribuição para cada benefício), para que a análise seja feita em sua completude;
12. em relação ao resultado atuarial, elaborar e apresentar, na próxima avaliação atuarial, as provisões matemáticas de forma segregada, para uma análise mais pormenorizada dos compromissos do plano;

IPSM

13. passar a registrar tempestivamente, em seu balanço patrimonial, as provisões matemáticas dos benefícios concedidos e a conceder;

Por fim, acresço determinação à Diretoria de Controle Externo do Estado desta Corte para:

14. promover atuação específica nas contas do IPLEMG, no exercício de 2021, para que se possam verificar os custos do plano e de cada benefício calculado no exercício, bem como a adequação do plano de custeio praticado, uma vez que o resultado atuarial dos benefícios foi deficitário em R\$48,999 milhões, **o que levou o atuário responsável técnico apresentar sugestão de plano de custeio com alíquota suplementar de 27,61% por 20 (vinte) anos;**

II.7 GASTOS MÍNIMOS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (MDE)

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

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

Com base em tais premissas, o constituinte originário fixou índices mínimos de aplicação de recursos, em relação às receitas, nas ações de educação e saúde, como maneira de garantir serviços dessa natureza a toda população, consoante prescrevem os arts. 212 e 198 da CR/88, este último c/c o art. 6º da LC nº 141/12.

Diante disso, passo à análise do cumprimento pelo estado do índice constitucional de aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), ressaltando que a apuração dos gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) será realizada no tópico subsequente.

O art. 212, *caput*, da Constituição da República dispõe que “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos**, compreendida a proveniente de transferências, **na manutenção e desenvolvimento do ensino**”.

Segundo os cálculos elaborados pela Cfamge, para o exercício de 2020, o valor mínimo a ser aplicado em MDE pelo Estado de Minas Gerias deveria ser de R\$13.440.107.303,89 (treze bilhões quatrocentos e quarenta milhões cento e sete mil trezentos e três reais e oitenta e nove centavos), o que corresponderia a 25% da Receita Líquida de Impostos e Transferências, que totalizou R\$53.760.429.215,55 (cinquenta e três bilhões setecentos e sessenta milhões quatrocentos e vinte e nove mil duzentos e quinze reais e cinquenta e cinco centavos).

O Poder Executivo informou, conforme Anexo 8 do RREO do 6º Bimestre de 2020, que teria aplicado em MDE, a quantia de R\$13.702.872.519,46 (treze bilhões setecentos e dois milhões oitocentos e setenta e dois mil quinhentos e dezenove reais e quarenta e seis centavos), o que resultaria em um percentual de 25,49% da receita base de cálculo.

No entanto, a Cfamge, considerando o disposto nos arts. 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e na IN nº 13/08 desta Corte, decotou das despesas informadas pelo Executivo, por não se enquadrarem nos critérios admitidos os seguintes montantes:

- a) R\$100.000.000,00 (cem milhões), por constituírem pagamentos de proventos dos profissionais do magistério do ensino fundamental com recursos da Fonte 13 – Fundeb – Regularização de Exercícios Anteriores, cujas receitas não foram arrecadadas no ano;
- b) R\$2,935 bilhões, referentes a despesas com proventos de aposentados da educação, obrigações patronais de pessoal inativo e subsídios;
- c) R\$78.079.471,30 (setenta e oito milhões setenta e nove mil quatrocentos e setenta e um reais e trinta centavos) de RPNP, inscritos em 2020, sem disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino;
- d) R\$61.071.757,64 (sessenta e um milhões setenta e um mil setecentos e cinquenta e sete reais e sessenta e quatro centavos) despendidos a título de “Transferência Onerosa da Posse de Bens Imóveis de Propriedade do Estado de Minas Gerais”;
- e) R\$221.122.391,79 (duzentos e vinte e um milhões cento e vinte e dois mil trezentos e noventa e um reais e setenta e nove centavos) atinentes a cancelamentos dos RPP e dos RPNP, ocorridos em 2020, provenientes dos exercícios anteriores.

Diante de tais deduções, a equipe técnica asseverou que, no exercício de 2020, o Estado de Minas Gerais não aplicou em MDE o percentual mínimo constitucional de 25%, fixado no art. 212 da CR/88, tendo atingido 19,31% de sua receita líquida de impostos e transferências.

Passa-se, assim, à análise das glosas efetuadas pela Cfamge à luz dos argumentos de defesa apresentados no processo.

II.7.1 Pagamento de proventos dos profissionais do magistério do Ensino Fundamental, com recursos da Fonte 13 – Fundeb – Regularização de Exercícios Anteriores, sem que a respectiva receita tenha sido computada no demonstrativo a título de Receitas Recebidas do Fundeb

Consoante explicitado pela Unidade Técnica, em sede de defesa, o governador sustentou:

[...] que no ano de 2020 o Estado recebeu o montante de R\$ 937.562.727,73, referente à recomposição das receitas de transferências decorrentes do acordo firmado entre o EMG e a AMM, relativas ao Fundeb, através da conta bancária escritural da Fonte 23 (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb), tendo sido executados R\$100,000 milhões em 2020, e o restante, R\$837.562.727,73, reprogramado para o exercício de 2021. E, visando evidenciar de forma mais clara a aplicação de tais recursos, foi criada em dezembro de 2020 uma nova fonte, de número 13 – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb – Regularização de Exercícios Anteriores.

[...] que, para o cálculo do Índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, do exercício de 2018, optou por adotar a perda de recursos do Fundeb, no valor de R\$1.029.771.714,00, estimada na Lei Estadual 22.943/2018 (LOA 2018), invocando o princípio da Prudência, entendendo, assim, que as receitas de transferências de recursos do Fundeb de exercícios anteriores, ingressadas a partir de 2020, já foram computadas em 2018, não devendo compor o Quadro de Receitas do Fundeb, RREO, Anexo 8, pois, caso contrário, estariam em duplicidade. As referidas receitas encontram-se registradas, nesse Anexo, na linha 9 – Outras Receitas para Financiamento do Ensino. Quanto à inclusão das despesas executadas com recursos da Fonte 13, no montante de MDE, entende que devem integrar normalmente os indicadores do mínimo de 60% do Fundeb na remuneração do magistério e no percentual de aplicação em MDE sobre a Receita Líquida de Impostos (25%), a fim de compensar as despesas executadas com recursos da Fonte 10 – Ordinários, no exercício, pelas ausências de repasses dos recursos, para o Fundo, no ano de 2018.

A Cfamge, debruçando-se sobre os argumentos da defesa apresentada, ressaltou que no exercício de 2018 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, o que culminou na assinatura, em abril de 2019, do Termo de Acordo entre o ente e a Associação Mineira dos Municípios (AMM), com vigência até setembro de 2022, a fim de solucionar, consensualmente, as ações judiciais em curso, patrocinadas pelos municípios associados.

Mencionou que, em 2018, mesmo o estado não tendo repassado tais recursos ao Fundo, assinalou equivocadamente, no RREO, Anexo 8, 6º bimestre, linha 11 – Receitas Destinadas ao Fundeb, o montante de R\$8.956.274.710,27 (oito bilhões novecentos e cinquenta e seis milhões duzentos e setenta e quatro mil setecentos e dez reais e vinte e sete centavos) sem, contudo, de fato, ter destinado ao Fundo a totalidade de tais valores. Registrou, ainda, no RREO, Anexo 8, 6º bimestre, linha 12 – Receitas Recebidas do Fundeb, R\$5.233.971.073,92 (cinco bilhões duzentos e trinta e três milhões novecentos e setenta e um mil setenta e três reais e noventa e dois centavos).

Asseverou que, dessa forma, o que se viu, em 2018, foi o não envio parcial de recursos ao Fundeb, pelo estado, mas, ainda assim, a contabilização dos “bônus”, no índice constitucional, decorrentes dessa conduta ilícita e omissiva do Executivo, mediante a elevação artificial da perda do referido fundo.

Nesse cenário, constatou que, em 2020, com o início do pagamento desses valores que deixaram de ser repassados em 2018, o estado estava honrando compromissos passados sem, contudo, beneficiar-se dos bônus advindos do pagamento da dívida. Isso porque, mesmo enviando, de fato, os recursos atrasados ao Fundeb, tal montante não estava sendo reconhecido, em 2020, como “Receita Destinada”, deixando de impactar, positivamente, a perda do Fundeb (= diferença positiva entre receitas destinadas e recebidas do Fundo).

Entendeu, assim, a equipe técnica, que, por medida de razoabilidade e de concretização do direito social à educação, os valores enviados ao Fundeb, fruto do acordo da AMM, deveriam ser lançados como Receitas Destinadas ao Fundo, em 2020, assim como os recursos recebidos, também fruto do acordo, deveriam ser computados como Receitas Recebidas. Dessa forma, eventual despesa custeada com tais valores poderia, igualmente, ser considerada para fins do cumprimento do mínimo constitucional em MDE.

Registrou que se poderia questionar se esse procedimento não resultaria em dupla contabilização, haja vista que em 2018, o Tribunal acatou o percentual de gastos com MDE divulgado pelo Executivo, inclusive com a perda artificial do Fundeb. No entanto, entre a dupla contabilização e o cumprimento, de fato, dos dispositivos constitucionais relacionados à concretização do direito à educação, entendeu que a segunda linha deve prevalecer. Anotou que a irregularidade cometida no passado não pode servir como penalidade (ou apenas como ônus) ao gestor que, de fato, compromete parcela significativa dos escassos recursos financeiros estaduais para sanar ilícitos anteriores e, principalmente, para enviar maior soma de valores à educação básica.

Diante da situação atípica, amparada nos princípios da razoabilidade e da máxima efetividade da Constituição, acatou os argumentos apresentados e reviu o cálculo do índice constitucional.

Diante desse novo entendimento, considero, assim como a equipe técnica, que devem ser computados como despesas com MDE, no ano de 2020, os pagamentos relativos aos vencimentos dos profissionais do magistério do ensino fundamental, no valor de R\$100 milhões, realizados com recursos da Fonte 13 – Fundeb – Regularização de Exercícios

Anteriores, em face do reconhecimento das receitas destinadas ao Fundo, oriundas do Acordo com a AMM, e das recebidas pelo estado, no cálculo da perda com o Fundeb.

II.7.2 Inclusão das despesas com proventos de aposentados da Educação para fins de cumprimento do índice constitucional

A Cfamge sintetizou os principais argumentos apresentados pelo defendente quanto à inclusão dos gastos com inativos em MDE, *in verbis*:

[...], que a pandemia de Covid-19, que assolou o planeta em 2020, desencadeou profundas dificuldades na conjuntura político-econômica do Brasil, com destaque negativo para o setor educacional público estadual, com escolas mineiras fechadas desde março daquele ano. Com as atividades acadêmicas suspensas presencialmente, as despesas com custeio e investimentos na educação sofreram impactos em sua execução, como, por exemplo, ausência de aquisição de merenda, manutenção de imóveis, serviços de transporte escolar e redução de serviços de concessionárias, dentre outras, com baixo índice de realização, diante das estimativas consignadas no Orçamento Fiscal, sobretudo, em transporte escolar, subvenções sociais, outros serviços de terceiros, tecnologia, e auxílios.

[...] que todas essas despesas são próprias de manutenção e funcionamento de escolas em atividade, dependendo, portanto, do corpo de profissionais do magistério e dos estudantes para promoverem os respectivos gastos, restando prejudicado, portanto, o alcance do índice constitucional. Já as despesas com pessoal mantiveram-se equilibradas, uma vez que os pagamentos dos salários aos profissionais da educação foram mantidos integralmente com a adoção do teletrabalho. Em destaque alguns pontos da Nota Jurídica nº 5.703/2021, da AGE:

Nesse contexto, não se pode perder de vista que o mínimo constitucional não deve ser encarado como um “fim”, mas sim como um “meio” de garantir a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Aliás, muito se tem discutido acerca do alcance da finalidade buscada com a fixação de percentual mínimo a ser destinado à educação, uma vez que a obrigatoriedade quantitativa de gasto não garante que este seja executado com qualidade. Prova disso é que a educação no País continua muito aquém do que se espera. O gasto deve ser, para mais do que quantitativo, qualitativo. Conforme registrado pela SEE, o Estado, primando pela economicidade, sem se descurar da eficiência e dos objetivos colimados pela política pública educacional, logrou, por meio de parcerias, a realização de relevantes ações, sem custo para os cofres públicos, a exemplo, elaboração do PET - instrumento pedagógico estruturante e principal para oferta do Regime Especial de Atividades Não Presenciais; parceria com a Rede Minas para produção e veiculação das teleaulas/videoaulas, em sinal de televisão aberta; acordo com a ALMG para ampliar ainda mais o alcance do programa, de modo que as teleaulas do “Se Liga na Educação” passaram a ser exibidas, no final do mês de junho, também na TV Assembleia. Mesmo com as imensuráveis dificuldades enfrentadas para a realização da programação orçamentária em 2020, sobretudo em função da pandemia, houve o cumprimento da execução orçamentária em MDE acima do registrado em muitos exercícios anteriores, ainda que não sejam contabilizados os inativos, o que denota o esforço e comprometimento da atual gestão.

[...] a herança recebida pela atual gestão e a impossibilidade de realizar o empenho de novas despesas, pois, diante da admissão do cômputo de Restos a Pagar sem disponibilidade financeira em exercícios anteriores, muitas delas, presentes e futuras, já foram empenhadas em exercícios anteriores, tendo, essa situação sido agravada pela suspensão das aulas em virtude da pandemia. Outrossim, ainda que o Termo de Ajustamento de Gestão citado na manifestação da Cfamge já dispusesse sobre a questão do cômputo dos inativos, é certo que a promulgação da LOA/2020 e o advento da pandemia, agravando a crise financeira já existente no Estado, atraíram a necessidade de se conferir interpretação consoante o novo modelo instituído pelo caput do artigo 22 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, que assim determina: Art. 22. Na interpretação de

normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. Concluiu a Nota Jurídica:

Por todo o exposto, à luz das notas técnicas apresentadas, sugere-se ao Poder Executivo, por ocasião da prestação de contas final, fundamentar e justificar a impossibilidade de reverter os cálculos e dados relativos à execução orçamentária do 1º semestre nos termos dos relatórios já publicados, diante da consolidação dos atos administrativos e das apontadas circunstâncias fáticas, jurídicas, econômico-financeiras e sanitárias, marcadas por notória excepcionalidade no exercício de 2020 em decorrência da pandemia de COVID-19 que, dentre outras consequências, implicou a suspensão das aulas presenciais de praticamente todo o ano letivo de 2020 no Estado.

Em vista desse excepcionalíssimo contexto fático, aliado ao panorama histórico, normativo e jurisprudencial e da própria necessidade de conferir, à decisão controladora, um viés pragmático que não se descuide da realidade, mostra-se razoável perseguir junto ao TCE tratamento que, no mínimo, proporcione a mesma solução emprestada ao julgamento das contas de 2017 e 2018, em que se estabeleceu ao Estado a oportunidade de firmar Termo de Compromisso para o tratamento de restos a pagar, dignando-se o atual governo a elaborar estudos técnicos para se desincumbir desse compromisso em relação ao passivo dos governos anteriores, na própria linha do que pretendia o TCE quando anuiu com a celebração do TAG citado alhures.

Diante da indicação da SEF e SEE quanto à impossibilidade material de fazer retroagir a recomendação da área técnica do TCEMG e da própria rejeição dos embargos de declaração que se prestavam justamente a buscar modulação temporal para a decisão em análise, parece-nos que as providências acima mencionadas (relacionadas à propositura de um Termo de Compromisso novo que contemple os ajustes do primeiro semestre) é a medida de que dispõe o Gestor, no momento, para evitar o agravamento da situação e mitigar os riscos de aplicação, no futuro, das penalidades previstas na legislação, notadamente na LC nº 102/2008, para os casos em que a Corte de Contas entende ter havido descumprimento de suas decisões.

É como opinamos.

Dando sequência à defesa, a SEF informou que a inclusão das despesas com inativos da educação no cômputo daquelas com MDE possibilitou o cumprimento do índice em 2020 e se tornou uma decisão muito abstrusa e que a amplitude de interpretações e decisões legais diversas não contribuiu para uma tomada de decisão unânime entre os entes de gestão pública e os órgãos de controle. Nesse cenário e seguindo as orientações da AGE constantes da citada Nota Jurídica, bem como entendimentos dessa Secretaria e da Seplag, referendados pela Cofin, o cálculo do índice contido no Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE – Anexo 8 do RREO, 6º bimestre/2020, incluiu o montante de R\$ 2.934.598.113,05, relativo ao pagamento de servidores inativos e pensionistas da SEE, período de janeiro a junho de 2020, tendo sido executados na Função 9 – Previdência e quitados com recursos da Fonte 10 – Ordinários.

Ainda em complemento à sua resposta, a SEE – Subsecretaria de Administração – Jurídico, por meio do Memorando SEE/SA-Jurídico nº 512/2021 (30490900), assim se pronunciou:

Cumprir esclarecer que a Advocacia Geral do Estado se posicionou acerca do tema na Nota Jurídica nº 5.610, de 25 de setembro de 2020, dispondo sobre a manutenção de referido uso de tal despesa até junho de 2020. ‘Assim, considerando que a análise dos mínimos constitucionais em educação e saúde é realizada apenas por ocasião do Balanço Geral do Estado – BGE e que o TCE foi instado a se manifestar acerca da possibilidade de modulação dos efeitos da decisão, parece-nos, até mesmo em vistas das dificuldades enfrentadas pelo Poder Executivo estadual, prudente, no momento, aguardar o pronunciamento da Corte sobre a questão, sem prejuízo de se buscar, na medida do possível, o equacionamento das despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino de forma a atender ou dar máxima efetividade ao piso

mínimo no ano de 2020. Este encaminhamento se refere aos Relatórios de Execução Orçamentária publicados em data anterior à medida cautelar. Quanto aos posteriores, reforça-se a necessidade de cumprimento da decisão cautelar, abstendo-se o Estado de computar os gastos com inativos para fins de MDE’.

Cabe destacar que a partir do período informado os demonstrativos fiscais foram atualizados e publicados com esse entendimento, qual seja, sem a inclusão de despesas com inativos no cálculo do limite mínimo de gastos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Por fim, a CGE assim se pronunciou sobre o assunto:

A inclusão decorreu-se de novas consultas realizadas à Advocacia-Geral do Estado envolvendo a orientação contida no Parecer emitido pela AGE nº 16.147, de 30 de outubro de 2019, que culminou nas Notas Jurídicas nºs 5.402/2020, 5.610/2020, 5703/2020. Essas novas orientações jurídicas objetivaram esclarecer acerca da contabilização de despesas referente aos inativos e pensionistas na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e, conseqüentemente, sua inserção no cômputo da apuração do índice constitucional dos 25%, para o primeiro semestre de 2020. De acordo com a Secretaria de Fazenda, após tomar ciência da decisão do TCEMG, com determinação de medida cautelar, contida no Processo nº 1088916 – Acompanhamento, publicada em 19 de agosto de 2020, cessou a inclusão dos inativos nas despesas de MDE. Diante da impossibilidade material de fazer retroagir a recomendação da área técnica do TCEMG, entendendo que a decisão também repercutiria nos relatórios já consolidados no primeiro semestre de 2020, publicados em consonância com a sistemática prevista Lei estadual nº 23.579, de 15 de janeiro de 2020 (LOA-2020), e, em virtude de diversos fatores elencados à luz do Parecer e Notas Jurídicas, supracitadas, foram registradas as despesas com inativos e pensionistas nos 1º, 2º e 3º bimestres de 2020.

Após analisar as justificativas apresentadas, a Unidade Técnica ponderou o seguinte:

Importante mencionar, inicialmente, que são consideradas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis. Sobre a matéria, o art. 70, inciso I, da Lei 9.394/96 – LDB determina que, quanto a gastos com pessoal, devem ser consideradas as despesas com remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da Educação, excetuando-se aquelas com pessoal em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme previsto no seu art. 71, inciso VI. No caso, os gastos com inativos não contribuem diretamente com a manutenção e desenvolvimento do ensino, uma vez que tais profissionais já se encontram fora do sistema educacional.

O STF, na mesma linha argumentativa e aqui reforçada, concluiu que:

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

Acrescenta-se, ainda, oportunamente, a definição de remuneração para os profissionais do magistério, inserida no art. 22, inciso I, da Lei 11.494/07:

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

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

I – remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função,

integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes. (grifo nosso)

Vê-se que o inciso acima transcrito é claro ao vincular o conceito de remuneração ao efetivo exercício de cargo, emprego ou função pública. Não há na norma qualquer menção a proventos de aposentadoria. Isso porque tais pagamentos não contribuem, diretamente, para a manutenção e nem para o desenvolvimento do ensino, mas, sim, refletem contraprestação previdenciária do Estado devida àqueles que, um dia, já estiveram em sala de aula.

Ademais, convém destacar que as referidas despesas com inativos estão incluídas no âmbito do Programa 702 – Obrigações Especiais. O art. 2º, alínea “d”, da Portaria MPOG nº 42/99, da STN, trouxe a definição do que vem a ser “obrigações especiais”, no âmbito da classificação da despesa, por programa.

Art. 2º Para os efeitos da presente Portaria, entendem-se por:

- a) Programa, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual;
- b) Projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;
- c) Atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;
- d) Operações Especiais, as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Nota-se, portanto, que, diferentemente do projeto e da atividade que concorrem para a expansão e para a manutenção de uma ação de Governo, respectivamente, as operações especiais não possuem o intuito nem de manter e nem de expandir determinada ação prevista no orçamento. Exatamente por isso as despesas com inativos, nos âmbitos federal e estadual, são classificadas dessa forma. Logo, fica claro que despesas com inativos não devem ser computadas para fins de gastos com MDE.

Reforça-se que há normativo desta Corte de Contas dispondo sobre a impossibilidade de serem considerados os gastos com inativos no cômputo das despesas com MDE para efeito de cálculo do índice constitucional em Educação. No caso, trata-se da Instrução Normativa IN/TCMG 13/08, com as modificações introduzidas pela IN/TCMG 09/11, em que, no § 1º do seu art. 6º, fixou a impossibilidade de serem considerados, na composição do índice de aplicação no ensino, os gastos com inativos e pensionistas da área da Educação, tendo previsto, inclusive, de forma transitória, a concessão de prazo para a adequação a esse dispositivo.

Aliás, visando a essa adequação, o então Governador do Estado, à época, apresentou proposta de formalização de Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, efetivado e consubstanciado no processo n. 862.943, aprovado na Sessão Plenária de 25/4/12, no qual foi pactuada a adequação gradual da aplicação dos recursos na área da manutenção e desenvolvimento do ensino, a se obter, em 2012 – 22,82%; 2013 – 23,91%; e, finalmente, em 2014, 25%. Em 2012 e 2013, portanto, após as modificações introduzidas pela IN/TCMG 09/11, o Estado computou como MDE os gastos com inativos; contudo, esta equipe técnica os expurgou do cálculo do índice constitucional, o que não foi encampado pelo Tribunal, aceitando-os, excepcionalmente, nesses exercícios. De 2014 a 2018, tais gastos não foram considerados pelo Estado para o atingimento do índice; todavia, em 2019 voltaram a ser computados.

Tem-se que, em 23/1/19, o Plenário desta Corte de Contas revisitou a questão do cômputo dos inativos no percentual de MDE e, no âmbito do Assunto Administrativo 1040482, seguindo as regras da LDB e da própria IN/TCEMG 13/08, reafirmou, à unanimidade, a posição de que:

É vedada a inclusão dos gastos com inativos e pensionistas da área da Educação no cômputo da aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE a partir do exercício financeiro de 2012, conforme disposto no art. 6º, § 1º, da Instrução Normativa n. 13/08, com redação dada pela IN n. 09/11.

Os recursos destinados ao pagamento de benefícios previdenciários não repercutem, sequer indiretamente, na prestação dos serviços de educação, da mesma forma que não faz o já citado pagamento de trabalhadores da educação em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. A situação é distinta do pagamento da remuneração dos servidores da ativa, pois a contraprestação de seus serviços permite o funcionamento de creches, escolas, instituições de ensino superior etc.

Ressalta-se que, questionado sobre o procedimento de inclusão dos gastos com inativos e pensionistas da Secretaria de Estado de Educação (SEE) nas despesas com MDE, para fins do cumprimento do índice constitucional, o Estado encaminhou a esta Corte de Contas o Ofício SEF/GAB. N.º 225/2020, de 10/6/20, com diversas alegações visando subsidiar o cômputo dessas despesas, as quais foram refutadas por esta Coordenadoria, tendo o documento sido autuado, neste Tribunal, como “Acompanhamento”, registrado sob o n.º 1.088.916.

No âmbito desse processo, o Tribunal Pleno, na Sessão de 29/7/20, decidiu, à unanimidade, que “constatada a inclusão indevida de inativos e pensionistas no cômputo do índice constitucional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, irregularidade de natureza grave, impõe-se, por meio de controle cautelar, a imediata orientação para os ajustes necessários à adequada contabilização”.

Após interposição de Embargos de Declaração, pelo Governador do Estado, o Tribunal Pleno, novamente, manifestou-se no sentido de que o fato constituía irregularidade e que não deveria haver modulação de efeitos. A esse respeito, conforme o voto do relator, o Colegiado entendeu que “a vedação de utilização dos gastos com pessoal inativo da educação no cômputo do índice mínimo de investimento em MDE é entendimento que remonta ao ano de 1997, não havendo qualquer ofensa à segurança jurídica que justifique a modulação de efeitos pela decisão combatida”.

Contudo, a despeito desse entendimento, o Poder Executivo descumpriu a decisão do Tribunal Pleno, no âmbito dos Processos 1088916 e 1092639, e manteve os gastos com os inativos realizados até junho de 2020, no valor de R\$ 2,935 bilhões, no cômputo das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, para efeito do atingimento do índice constitucional em Educação, conforme demonstrado no RREO, Anexo 8 do 6º bimestre de 2020. Assim, considerando o não acatamento da decisão do Pleno, esta equipe técnica procedeu à exclusão dessas despesas do montante executado com MDE, em 2020.

Cabe destacar também que, em 3/4/20, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Ag.Reg. na ACO 2799/DF, assim decidiu:

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.

Mais recentemente, o STF manteve seu posicionamento ao decidir que:

O cômputo de despesas com encargos previdenciários de servidores inativos ou do déficit de seu regime próprio de previdência como manutenção e desenvolvimento de ensino importa em violação a destinação mínima de recursos exigida pelo art. 212 da CRFB, bem como à cláusula de não vinculação de impostos do art. 167, IV da CRFB (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)

Trata-se de importante decisão, por meio da qual se reafirma o que a LDB previu há mais de 20 anos. Não que houvesse dúvidas quanto a isso, uma vez que o próprio conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino é autoexplicativo e, por si só, já afasta do seu âmbito as despesas com inativos. Finalmente, por meio da EC 108/20, eventuais dúvidas que ainda poderiam existir foram dissipadas com a inserção do § 7º no art. 212, segundo o qual “é vedado o uso dos recursos referidos no caput e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões”.

Diferentemente do alegado pela AGE, não há que se falar em invocação da LINDB por dois motivos básicos: o primeiro é que o órgão controlador não modificou seu entendimento. A mudança brusca partiu, irregularmente, a despeito da existência de TAG, do próprio Poder Executivo. Em segundo lugar, já havia decisão do Pleno a respeito do tema em 2020, mas, ainda assim, o Executivo – amparado em Nota Técnica da AGE – decidiu, deliberadamente e contrariando frontalmente a decisão do Tribunal, em sede de embargos, – por modular os efeitos da deliberação a partir de junho. Além de manter a irregularidade, houve descumprimento da decisão do Pleno, o que, no entender dessa Unidade Técnica, merece ser avaliado pelo Tribunal

O fato de se tratar de atos administrativos consolidados, conforme alega a AGE, em nada interfere na apuração do mínimo constitucional. Isso, porque não se está discutindo a validade dos atos, mas, apenas, o enquadramento fiscal das despesas referentes a eles aos parâmetros e às regras de cálculo do percentual definido no art. 212 da Constituição Federal. Finalmente, por mais grave que seja a pandemia, o Tribunal de Contas decidiu, no âmbito da Consulta 1092562, de 2/12/20, que “o reconhecimento de estado de calamidade, nos termos do art. 65 da Lei Complementar nº 101/00, não dispensa a aplicação do percentual mínimo da receita em manutenção e desenvolvimento do ensino, fixado no art. 212 da Constituição da República”.

Em face do exposto, ratifica-se o entendimento desta equipe técnica de desconsiderar, para efeito do cumprimento do índice constitucional em educação, ano 2020, os gastos com inativos e pensionistas, no valor de R\$ 2.934.598.113,05.

Com efeito, a Lei nº 9.394/96 (LDB) especifica, por meio dos incisos I a VIII do art. 70 e I a VI do art. 71, quais despesas poderão ou não ser consideradas para fins de aplicação do mínimo constitucional em MDE, *in verbis*:

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

- I- remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II- aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III- uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV- levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V- realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI- concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII- amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII- aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

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

I- pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II- subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III- formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

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

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

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

No âmbito desta Corte de Contas a matéria foi regulamentada pela IN nº 13/08, que, basicamente, com um ou outro acréscimo, reproduz o teor dos arts. 70 e 71 da LDB. Referida IN, ratificando os entendimentos anteriores deste Tribunal, deixou explícito, por meio de seu art. 6º, § 1º, que **“não serão considerados, na composição do índice de aplicação no ensino, os gastos com inativos e pensionistas da área da educação”**.

Após longo período desde a inclusão do § 1º ao art. 6º da IN nº 13/08, pela IN nº 09/11, o qual, conforme já explicitado, definiu que não serão considerados, na composição do índice de aplicação no ensino, os gastos com inativos e pensionistas da área da educação, e de o Plenário desta Corte de Contas ter revisitado a questão, no âmbito do Assunto Administrativo nº 1.040.482, para reafirmar que é vedada a inclusão de referidos gastos no cômputo do mínimo constitucional, desde o exercício financeiro de 2012, **voltou o Executivo a computar as referidas despesas nos gastos com MDE**, restabelecendo, deliberadamente, uma prática, já há muito abolida.

Como bem destacou a equipe técnica, o STF, recentemente, na mesma linha, concluiu que o inciso I do art. 70 da Lei nº 9.394/96 somente considera para efeitos de gastos com MDE a “remuneração” paga aos profissionais da educação, a qual não inclui os proventos e pensões, pois se refere apenas à contraprestação paga aos professores no efetivo exercício da atividade de ensino (Ag.Reg. na ACO 2799/DF, Sessão de 03/04/20).

No mesmo sentido, a EC nº 108/20, por meio da inserção do § 7º ao art. 212 da CR/88, vedou que a receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, bem como a contribuição social do salário-educação, fontes de financiamento do cumprimento mínimo constitucional, sejam utilizados para pagamento de aposentadorias e de pensões.

Nesse contexto, não há como entender viável o cômputo de despesas com inativos nos gastos com MDE, devendo, de fato, tal valor ser excluído do percentual de aplicação obtido pelo estado.

II.7.3 Inclusão nas despesas com MDE de RPNP, sem disponibilidade financeira

Nos termos da manifestação técnica, as principais justificativas apresentadas pelo governador para incluir os RPNP, inscritos em 2020 sem disponibilidade financeira, no índice de aplicação em MDE foram os seguintes:

Sobre o assunto, a SEF informou que, em conformidade com o Anexo 8 do RREO, em 31/12/20 o Estado de Minas Gerais aplicou R\$13.702.872.519,46, aí incluído o valor de R\$160.411.075,46 inscrito em RPNP, ratificando dessa forma o índice de 25,49% de aplicação em MDE com base nos impostos e transferências federais arrecadados em 2020, não obstante o Poder Executivo ter apresentado disponibilidade financeira negativa de caixa nesse ano, conforme evidenciado no Anexo 5 do RGF – LRF.

Informou que, quanto à inclusão dos RPNP no índice de MDE, é necessário ressaltar que, nos últimos exercícios, o Estado de Minas Gerais vem enfrentando dificuldades financeiras decorrentes de sucessivos déficits orçamentários, fato exposto nos Balanços do Estado, bem como nas LOAs aprovadas pelo Poder Legislativo, ratificando esses déficits. Ato contínuo, por meio do gráfico a seguir, a SEF demonstrou tais situações, com os resultados pretéritos e as perspectivas para os próximos anos.

Enfatizou que, em vista desses déficits, uma das consequências é a inscrição em Restos a Pagar, seja processado ou não processado, e que tal fato não invalida o reconhecimento da despesa. Ressaltou que todos os RPNP foram considerados e devidamente registrados na contabilidade, em atendimento aos procedimentos contábeis vigentes, retratando, dessa forma, a subsistência dos compromissos assumidos pelo Governo, mesmo que pendentes de liquidação e pagamento, alcançando as características relevantes das informações quanto a representação fidedigna, tempestividade, comparabilidade e verificabilidade, conforme disposto no item 3.1 da Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Nesse sentido, os RPNP vinculados a MDE foram reconhecidos na contabilidade e considerados no cômputo do índice de 2020.

Enfatizou que o próprio TCEMG, na apreciação das contas dos exercícios de 2015 e 2016, decidiu incluir, excepcionalmente, no cômputo do índice de ASPS, os RPNP, conforme explanado no relatório da Cfange das Contas de 2020, fls. 367 e 369, transcrito a seguir:

Em sessão do dia 21/11/16, por ocasião da apreciação das Contas Governamentais de 2015, o Pleno deste Tribunal de Contas decidiu incluir, excepcionalmente, no cômputo das aplicações em ASPS, os valores inscritos em RPNP, no montante de R\$1.227.320.543,17, a despeito da inexistência de disponibilidade financeira que os acobertasse, apurando um percentual de aplicação em ASPS de 12,29%. [...]

Decisão idêntica foi tomada por esta Casa, na sessão plenária de 11/7/17, por ocasião da emissão de Parecer Prévio sobre as Contas Governamentais de 2016. Novamente, o Plenário decidiu incluir, no cômputo das despesas com ASPS, os valores referentes aos Restos a Pagar Não Processados inscritos, mesmo sem existência de disponibilidade financeira. Determinou ao Governo que, no exercício de 2017, concluísse todo o ciclo da despesa referente aos restos a pagar (processados e não processados) incluídos, que totalizaram R\$ 5,302 bilhões, sem prejuízo da aplicação do percentual mínimo do ano de 2017.

Citou ainda que, por todo o exposto e apesar do déficit orçamentário e uma disponibilidade de caixa negativa da ordem de R\$36,600 bilhões, em 2020, antes da inscrição em RPNP, no contexto do Anexo 5 do RGF, desconsiderar os RPNP no índice constitucional da educação por falta de capacidade financeira soa dissonante do ponto de vista da evidenciação da informação, tendo em vista que os pagamentos de Restos a Pagar, conforme prevê a legislação, acontecem nos exercícios subsequentes, e, até maio/21, mais de 23% desses RPNP já haviam sido pagos.

Por último, acrescentou que, em complemento à resposta a esse questionamento, a SEE – Subsecretaria de Administração – Jurídico, por meio do Memorando SEE/AS-Jurídico nº 512/2021 (30490900), apresentou o seguinte esclarecimento:

Trata-se de valores inscritos em restos a pagar não processados que possuem ano de origem desde 2013. Destes valores quase 96% referem-se a despesas relativas a gestões anteriores, que estão sendo tratadas em termo de compromisso do Poder Executivo junto ao Tribunal de Contas no intuito de identificar e cancelar aquelas insubsistentes e as recompor no exercício presente e futuros, conforme proposição.

A Cfamge anotou que a IN nº 13/08 desta Corte, com as alterações da IN nº 05/12, estabelece, claramente, regra específica relativa às despesas que deverão ser consideradas no índice de MDE, a saber:

Art. 5º

[...]

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

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

II – as despesas empenhadas, liquidadas ou não, inscritas em restos a pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício.

Asseverou que, da leitura da referida instrução, aplicável a todos os jurisdicionados do Tribunal (estado e municípios), conclui-se que, tanto os RPP quanto os RPNP (na dicção da IN: “despesas empenhadas, liquidadas ou não”) somente poderão ser computados como MDE se possuírem disponibilidade de caixa específica ao final do exercício.

Registrou que, no plano infralegal, a 10ª edição do MDF da STN apresenta as seguintes orientações quanto aos Restos a Pagar, inscritos no exercício, sem disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino:

Registra, como valores a serem deduzidos, somente no RREO do último bimestre do exercício, a parcela dos Restos a Pagar, inscritos no encerramento do exercício de referência, que exceder o valor, em 31 de dezembro, da disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados à Educação.

[...]

A inscrição em Restos a Pagar no exercício limita-se, obrigatoriamente, à suficiência de caixa, que representa a diferença positiva entre Disponibilidade Financeira e as Obrigações Financeiras a fim de garantir o equilíbrio fiscal no ente.

[...]

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

Assim, assentou a Unidade Técnica que o MDF tratou, também, dos Restos a Pagar em sentido amplo e, ao discorrer sobre quais despesas devem ser deduzidas, o Manual não mencionou os RPNP, mencionou apenas Restos a Pagar. Pontuou que, dessa forma, tem considerado, para efeito do cômputo do índice constitucional, os RPP, independentemente de haver disponibilidade financeira ao final do exercício, e tem decotado das despesas com MDE os RPNP, devido a insuficiência financeira para acobertá-los no exercício subsequente.

Concluiu, portanto, que houve imprudência do governo, ao considerar os RPNP, no valor de R\$78,079 milhões, no cômputo das despesas com MDE, mesmo tendo reconhecido que não dispunha de recursos financeiros capazes de acobertar tais dispêndios no exercício seguinte, o

que pode ser constatado nas informações constantes do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar – Anexo 5 do RGF do 3º quadrimestre de 2020 – Poder Executivo.

Esclareceu, ao final, que deve ser computado, para fins do cumprimento do índice constitucional da educação, em 2020, o total dos pagamentos, neste ano, dos RPNP de 2019, no montante de R\$128.809.649,49 (cento e vinte e oito milhões oitocentos e nove mil seiscientos e quarenta e nove reais e quarenta e nove centavos), cujas inscrições, que perfizeram R\$261.358.988,24 (duzentos e sessenta e um milhões trezentos e cinquenta e oito mil novecentos e oitenta e oito reais e vinte e quatro centavos), foram glosadas pela equipe técnica e pelo Tribunal Pleno, por ocasião da emissão do parecer relativo às Contas do Governador de 2019, devido à insuficiência de caixa de recursos ordinários, no encerramento do exercício.

De fato, consoante salientado pela equipe técnica, a IN nº 13/08 desta Corte, com as alterações da IN nº 05/12, estabelece regramento específico, em seu art. 5º, § 4º, segundo o qual somente devem ser computadas “as despesas empenhadas, liquidadas ou não, inscritas em restos a pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício”.

A finalidade de referido dispositivo é conferir efetividade ao art. 212 da CR/88, que previu e assegurou gasto financeiro mínimo e não mera contabilização de despesas, sob pena de negar-se concretização ao direito fundamental à educação.

Em razão disso, considero que esses valores também devem ser glosados do cálculo das despesas em MDE efetuado pelo governo do estado.

II.7.4 Despesas com o Fundo de Ativos Imobiliários de Minas Gerais – Faimg, no âmbito do Termo de Vinculação de Responsabilidade Onerosa, computadas como MDE, para fins de cumprimento do índice constitucional

A respeito da contabilização com MDE das despesas com o Faimg, a Unidade Técnica entendeu que os esclarecimentos apresentados pela SEE não trouxeram elementos que pudessem justificar o cômputo dessas despesas, uma vez que basicamente restringiram-se a:

Em resposta a esse item, foi informado pelo Estado que a Secretaria de Estado de Educação – Subsecretaria de Administração – Jurídico, mediante o Memorando SEE/SA– Jurídico nº 512/2021 (30490900), apresentou o seguinte esclarecimento:

A SEE entende que tal questionamento necessita ser formulado em conjunto com a Secretaria de Estado de Fazenda, haja vista que o presente órgão realiza tais despesas conforme determinação do Decreto nº 47.796, de 2019.

No que se refere às despesas com o Faimg, importa esclarecer que a Unidade Técnica, em seu estudo inicial, ao analisar a composição dos RPNP, inscritos pela SEE, identificou o valor de R\$61.071.757,64 (sessenta e um milhões setenta e um mil setecentos e cinquenta e sete reais e sessenta e quatro centavos) referente à despesa intraorçamentária registrada 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).

Ao realizar consulta no Classificador Econômico da Despesa, publicado pela Seplag, para obter maiores informações sobre quais gastos estariam enquadrados no elemento-item em questão, obteve a seguinte descrição:

96 - Transferência Onerosa da Posse de Bens Imóveis de Propriedade do Estado de Minas Gerais - Despesas 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 nº 47.796, de 19 de dezembro de 2019.

Tendo em vista que o objeto do gasto não era usual e rotineiro no âmbito da execução orçamentária, realizou novas pesquisas para identificar o favorecido, tendo sido encontrado o fundo instituído pela Lei estadual nº 22.606/17, que, consoante seu art. 41, tem como objetivo promover a gestão mais eficiente e o melhor aproveitamento econômico dos imóveis do estado. Anotou que o seu ativo permanente é composto pelos imóveis de propriedade do estado, relacionados no Anexo I da citada lei e pelas receitas decorrentes de eventual locação, bem como que tais imóveis não podem ser objeto de alienação.

Dando sequência à investigação, a equipe técnica conferiu o histórico do empenho em favor do Faimg, obtendo o seguinte:

Cobrir despesas de vinculação e responsabilidade onerosa dos imóveis que compõe o Fundo de Ativos Imobiliários de Minas Gerais – FAIMG, regulamentado pelo Decreto 47.796/2019, conforme rol de imóveis elencados no anexo I do Processo SEI 1190.01.0022784/2020-37, que se destinam, em sua totalidade, ao funcionamento de escolas públicas estaduais ou demais atividades de interesse público relacionados à política de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Tendo obtido cópia do referido Processo SEI 1190.01.0022784/2020-37, a equipe técnica observou o seguinte:

Esperava-se, inicialmente, que os imóveis objeto da transferência onerosa seriam bens desafetados (dominicais) ou mesmo de uso especial, mas com finalidade alheia à manutenção do ensino. No entanto, ao conferir o Processo SEI 1190.01.0022784/2020-37, esta equipe técnica constatou que se tratava, na realidade, de quase 400 escolas públicas já existentes, integrantes do patrimônio do estado, que, simplesmente, estavam sendo “transferidas” para a própria Secretaria de Educação, pelo Faimg.

[...]

Nesse ponto, uma possível explicação para a onerosidade do TVRO [Termo de Vinculação de Responsabilidade Oneroso] em questão poderia ser a destinação dos recursos recebidos pelo Faimg (decorrentes de despesa intraorçamentária da Secretaria de Educação) a um segundo Fundo Estadual: o Fiimg – Fundo de Investimentos Imobiliários de Minas Gerais. Isso, porque os arts. 42 e 44 da Lei 22.606/17 admitem essa operação:

Art. 42 - O Faimg tem como beneficiário o Fiimg.

Art. 44 (...)

§ 1º - Fica o Estado autorizado a ceder os rendimentos e os frutos decorrentes da receita auferida com a locação dos imóveis detidos pelo Faimg ao Fiimg.

O Fiimg, também criado pela Lei 22.606/17, “é destinado à captação de recursos para obras e investimentos do Estado” (art. 47) e possui, justamente como uma das suas fontes de financiamento, “a receita auferida com a locação dos imóveis detidos pelo Faimg” (art. 49). Essa receita, nos termos da mencionada lei, será destinada 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 (art. 48).

Partindo dessa hipótese, foram analisadas as justificativas apresentadas pelo Poder Executivo, no âmbito do Processo SEI 1190.01.0022784/2020-37, que culminou com a celebração do TVRO. De plano, a Diretoria Central de Gestão de Ativos, da Secretaria da Fazenda, ao editar a Nota Técnica nº 40/SEF/STE-SCGOVDCGA/2020, confirmou que os imóveis objeto desse Termo, de fato, já funcionavam como escolas públicas estaduais:

[...] os imóveis disponibilizados por meio do Termo de Vinculação de Responsabilidade Oneroso –TVRO são utilizados para funcionamento de escolas

estaduais, repartições públicas e unidades de atendimento da Secretaria de Estado de Educação – SEE.

Embora a SEF faça referência a “repartições públicas e unidades de atendimento da Secretaria de Estado de Educação”, constam na lista dos quase 400 imóveis do TVRO apenas 11 (2,8%) não descritos como escolas (duas quadras, um terreno para construção de escola, três conservatórios, dois Centros Estaduais de Educação Continuada, duas sedes de Superintendência Regional de Ensino e uma sede do Conselho Estadual de Educação – anexa à Escola Estadual Milton Campos). Todo o restante diz respeito a escolas estaduais em uso.

Fora isso, 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 segundo fundo, o Fiimg, conforme também se extrai da Nota Técnica nº 40/SEF/STE-SCGOV-DCGA/2020:

Especificamente quanto ao aproveitamento econômico desses bens, a Lei também define que o FAIMG tem como beneficiário o Fundo de Investimentos Imobiliários de Minas Gerais – FIIMG, o qual é destinado à captação de recursos para obras e investimentos do Estado.

[...]

Considerando que as receitas do FAIMG poderão ser trabalhadas no FIIMG para a consecução de investimentos de interesse público, como a realização de obras e serviços públicos, o aporte na previdência dos servidores estaduais e demais autorizações exaradas no artigo 48 da Lei Estadual 22.606/2017, as quais serão um meio para a aplicação de políticas públicas governamentais; reforça-se que o TVRO a ser firmado, o qual gerará receita a favor do FAIMG, atende ao interesse público.

Não foi objeto de discussão a possibilidade de a operação ser gratuita, já que celebrada entre órgão e fundo da mesma pessoa jurídica. Não há, na nota, maiores justificativas quanto ao fato de esses imóveis já pertencerem ao Estado e estarem sendo utilizados, efetivamente, como escolas públicas, pela Secretaria de Educação. Da mesma forma, não foi feita alusão ao cômputo dessa operação para fins do cumprimento do limite mínimo de gastos com MDE. E, finalmente, também não há menção ao porquê do emprego e da 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).

Na prática, ao se concretizar a operação planejada pelo Estado, R\$61 milhões referentes ao 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. Esse recurso, caso fosse destinado ao Fiimg, perderia sua vinculação original e poderia ser empregado em quaisquer áreas (de investimentos a aporte para cobertura de déficit do RPPS). Com isso, o Estado conseguiria resolver três situações: 1) computaria as despesas intraorçamentárias para com o Faimg no índice de MDE (o que já foi feito); 2) desvincularia, forçadamente, recursos do Fundeb; e 3) capitalizaria o Fiimg com recursos para reduzir o déficit previdenciário ou para realizar obras.

E mais, como esses valores a serem transferidos pelo Faimg ao Fiimg passariam a ser livres (Fonte 10), eles poderiam, até mesmo, servir de base para novas despesas com MDE, o que redundaria em dupla contabilização de despesas com o mesmo recurso financeiro: 1) computa-se a transferência da SEE/MG para o Faimg como MDE; e 2) computa-se, posteriormente, a despesa do Fiimg com obras/investimentos de MDE.

Registrou a Cfamge que, para além dessas questões, outras duas ainda mereciam ser examinadas, a saber:

A primeira diz respeito à ausência de crédito orçamentário para custear a despesa. Ao examinar a LOA/20, tanto no Anexo IIa, como no Quadro de Detalhamento da Despesa – QDD, não foram identificados créditos iniciais atribuídos à UO 1261 (SEE/MG), no âmbito

do Programa 106, cuja modalidade de aplicação fosse a 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). Igualmente, não foram encontrados, no sítio da Assembleia Legislativa e na planilha encaminhada pelo Poder Executivo ao Tribunal, créditos especiais autorizados com esses mesmos atributos. Ou seja, pelas pesquisas realizadas por esta equipe técnica, a despesa não teria suporte orçamentário.

Já a segunda e última questão diz respeito ao contexto em que o TVRO foi celebrado e a despesa, empenhada. Sob a óptica da efetividade do mínimo constitucional de Educação e da viabilidade da operação, questiona-se: por que realizar a cessão onerosa dos imóveis no auge da pandemia, quando as escolas estão fechadas e as aulas sendo realizadas remotamente?

[...]

Ou seja, também pelo lado dos indicadores da pandemia e sob a óptica da efetividade e da legitimidade do gasto mínimo com Educação, não haveria justificativa para a SEE realizar a despesa em prol do Faimg já que os estabelecimentos de ensino não seriam efetivamente utilizados pela comunidade escolar.

Diante de todos os pontos levantados, a Unidade Técnica entendeu que, embora a modelagem da operação, em si, entre o órgão estadual e o Faimg não seja ilícita, as seguintes questões induziriam ao entendimento de que, no caso concreto, essa despesa não deve ser computada para fins do mínimo constitucional de MDE:

- 1) o uso do Fundeb para pagar despesas com “cessão onerosa” de escolas que já são do Estado e já são utilizadas pela SEE/MG;
- 2) o cômputo desse gasto para fins de MDE, já que não se está mantendo e nem expandindo o ensino, uma vez que os bens já estavam afetos à Educação e já constituíam patrimônio do Poder Executivo;
- 3) a potencial desvinculação, na ponta, de recursos do Fundeb para outras finalidades que não aquelas relacionadas à Educação;
- 4) a ausência de crédito orçamentário a suportar a referida despesa; e
- 5) a razoabilidade e a legitimidade do gasto no contexto da pandemia.

Concluiu, então, que a despesa de R\$61.071.757,64 (sessenta e um milhões setenta e um mil setecentos e cinquenta e sete reais e sessenta e quatro centavos), referente à “Transferência Onerosa da Posse de Bens Imóveis de Propriedade do Estado de Minas Gerais” deveria ser deduzida do cálculo de MDE. Frisou, enfim, que não se estava diante de dupla dedução, uma vez que, embora a despesa tenha sido apenas empenhada (e não liquidada), o Fundeb contava com disponibilidade de caixa para suportá-la financeiramente.

Diante das extensas razões apresentadas pela equipe técnica, entendo, da mesma forma, que os esclarecimentos apresentados pela SEE não foram suficientes para justificar o cômputo dessas despesas, em especial por se tratarem de imóveis que já estavam vinculados ao serviço público prestacional de educação pública. Em outras palavras, tais imóveis não pertenciam ou pertencem ao patrimônio disponível do estado, pois já estavam e ainda estão afetados a atividades estatais típicas.

Vale destacar, por outro lado, que isso não macula em hipótese nenhuma a política adotada pelo estado quanto à forma pela qual ele irá administrar o seu patrimônio disponível: se mediante a constituição de uma instituição ou fundo especializado (princípio da especialização) ou através de simples desconcentração administrativa para cada um de seus órgãos. Registre-se, também, que no âmbito da organização e administração patrimonial dos bens afetados já existe o instituto contábil da depreciação patrimonial, que poderá ser utilizada para fins de aferição real do custo

do serviço prestado, de tal modo que os valores lançados como depreciação poderão ser considerados como despesa corrente. Fato, aliás, que melhor se adequa ao planejamento estatal, sobretudo para fins da compreensão do que seja efetivo investimento ou inversão patrimonial e despesas correntes ou custeio de serviço.

II.7.5 Cancelamentos, em 2020, de Restos a Pagar que compuseram os índices em exercícios anteriores, computados a menor, pelo estado

Por fim, a equipe técnica destacou os argumentos apresentados pela defesa quanto aos cancelamentos de Restos a Pagar que compuseram os índices de exercícios anteriores, *in verbis*:

A Secretaria de Estado de Fazenda – SEF manifestou-se, afirmando que o total dos cancelamentos, de fato, atingiram R\$ 221.122.390,52, em 2020, e que, desse total, apenas os cancelamentos dos anos-origem 2017 e 2018 foram computados nas deduções consideradas para fins de apuração do limite constitucional de aplicação mínima em MDE, ou seja, R\$70.529.158,11, visto que nos demais exercícios os cancelamentos não impactaram o índice constitucional mínimo [...]:

Diante desses dados, informou que o Estado possui o controle dos cancelamentos de Restos a Pagar de MDE, conforme previsto no MDF, 10ª Edição, pag. 342:

Caso o ente possua controle sobre o cancelamento dos Restos a Pagar que foram considerados no cumprimento do limite do seu respectivo ano de inscrição, deverá informar apenas o valor cancelado que tenha causado impacto nesse limite.

Em seguida, finalizou:

Como se verifica, somente nos exercícios de 2017 e 2018 não existia margem de cancelamento para descontar os Restos a Pagar cancelados que influenciariam no índice constitucional, incorrendo na dedução de R\$70.529.158,11 no Demonstrativo com MDE de 2020 (Anexo 8 do RREO).

Diante disso, entendemos ser procedente a não dedução de cancelamentos de restos a pagar referentes aos anos-origem 2014-2015-2016 e 2019 até o limite das despesas com manutenção e desenvolvimento de ensino excedentes aos 25% da receita arrecadada, de acordo com as orientações previstas claramente no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF emitido pela Secretaria do Tesouro Nacional.

A Cfamge entendeu, partindo do pressuposto de que as normas infraconstitucionais devem ser interpretadas de modo a dar efetividade aos direitos consagrados na Constituição e baseando-se no princípio da transparência, que quaisquer cancelamentos de Restos a Pagar que compuserem o índice de aplicação em exercícios anteriores devem ser deduzidos das despesas com MDE realizadas no exercício corrente. Isso porque, se assim não fosse, o RREO conteria informações inverídicas ou, no mínimo, desatualizadas, contribuindo para a desinformação da população e para a falta de transparência.

Lembrou que o RREO, além de possuir base constitucional, é elencado, expressamente, pela LRF, como instrumento de transparência da gestão fiscal e que não parece adequado que interpretações normativas baseadas em informações desatualizadas ou que induzam o cidadão a erro possam servir para reduzir a destinação de recursos para a Educação.

Reforçou a orientação contida no MDF, no que diz respeito ao preenchimento da linha 35 do RREO e sobre o que nela deve ser registrado, ou seja:

[...] o total de restos a pagar cancelados no exercício, referentes a despesas com MDE, que foram inscritos com disponibilidade financeira. Seu valor deverá ser o mesmo apurado no item 44, coluna “j” desse anexo. Esse valor não deverá compor a base de cálculo para fins de cumprimento dos limites mínimos constitucionalmente estabelecidos, devendo, portanto, ser deduzido. O objetivo é compensar, no exercício, os Restos a Pagar cancelados

provenientes de exercícios anteriores que se destinavam à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Diante de tais razões ratificou o entendimento de que seja considerado como dedução das despesas com MDE, em 2020, o total dos cancelamentos de Restos a Pagar, tanto os processados quanto os não processados, ou seja, R\$221.122.391,79 (duzentos e vinte e um milhões cento e vinte e dois mil trezentos e noventa e um reais e setenta e nove centavos).

De fato, os cancelamentos de Restos a Pagar inscritos em exercícios anteriores (e utilizados no cômputo de despesas com MDE) devem ser deduzidos das despesas com MDE realizadas no exercício corrente, conforme orientação do MDF.

Apuração do índice aplicado em MDE

A Unidade Técnica, com base nos entendimentos expostos acima, concluiu que o Estado de Minas Gerais aplicou em MDE, após os ajustes, 20,73% de sua receita líquida de impostos e transferências, não atingindo o mínimo constitucional.

De fato, expurgando os gastos com inativos e pensionistas da área da educação, desconsiderando os RPNP sem disponibilidade financeira inscritos no exercício, glosando as despesas com o Faimg e deduzindo os cancelamentos de Restos a Pagar que compuseram os índices em exercícios anteriores, chega-se ao referido percentual de aplicação no exercício de 2020, o que permite concluir que o mínimo constitucional previsto no art. 212 da CR/88 (25%) não foi observado.

Não há como ignorar, no entanto, todos os problemas que o atual governo herdou de gestões anteriores, alguns deles com a complacência desta Corte, os quais impactaram sobremaneira a capacidade de planejamento e auto-organização do estado, inviabilizando o cumprimento das obrigações mais básicas previstas na Constituição.

Apenas a título de exemplo, menciona-se a sucessiva aprovação de orçamentos deficitários, o significativo excesso nos gastos com pessoal, o valor exorbitante de Restos a Pagar inscritos em exercícios anteriores e não quitados, a retenção indevida de recursos do ICMS e do Fundeb pertencente aos municípios e dos valores dos créditos consignados dos servidores, além da utilização inadequada do dinheiro proveniente de depósitos judiciais.

Para se ter uma ideia, o volume de restos a pagar pendentes de pagamento e sem disponibilidade financeira ao final do exercício de 2018 (último ano da gestão anterior) era da ordem de R\$28,245 bilhões, sendo R\$27,025 bilhões de responsabilidade exclusiva do Poder Executivo. Além disso, só com o repasse de recursos provenientes do acordo celebrado com a AMM para quitar dívidas relativas aos repasses de ICMS e Fundeb pertencentes aos exercícios de 2017 e 2018, o estado comprometeu de seu orçamento, em 2020, o montante de R\$1,880 bilhão. A dívida relativa aos depósitos judiciais, por sua vez, gira em torno da quantia de R\$7,013 bilhões.

Nesse contexto, entendo que é impossível efetuar uma análise da aplicação de recursos em ensino que esteja dissociada dessa realidade. Não se trata, no entanto, de garantir ao gestor estadual uma espécie de salvo-conduto para que perpetue as práticas que permitiram que Minas Gerais chegasse a essa situação, mas de garantir que ele seja responsabilizado pelas irregularidades decorrentes de suas condutas apenas.

Em outras palavras, a dura realidade enfrentada atualmente pelo estado deve ser considerada de forma racional na avaliação da gestão do governador Romeu Zema, de modo que, ao mesmo tempo em que ele não seja responsabilizado por falhas decorrentes de ações praticadas por seus antecessores, esta Corte rompa com a praxe de utilizar questões conjunturais e problemas muitas vezes evitáveis, como causa a inviabilizar a rejeição das contas.

A meu ver, a gestão governamental, que, em regra, dura 4 (quatro) anos, deve ser entendida como um todo, de modo que não há como ter o mesmo olhar, seja ele excessivamente rígido ou benevolente, para o primeiro ano de um governo e para o seu último. Ademais, considero que dentro de um planejamento governamental responsável é possível que se façam algumas concessões na análise dos primeiros anos da gestão, desde que haja o compromisso de que elas serão compensadas até final do mandato.

Nesse aspecto, cumpre mencionar o bom propósito da atual gestão em minimizar o impacto de toda essa situação pretérita sobre os gastos com ensino, demonstrada por meio do OF. GAB. SEC nº 137/2022, encaminhado a este relator, em 18/04/22, pelos Secretários de Estado de Educação, de Fazenda e de Planejamento e Gestão, em que apresentam a Nota Conjunta SEE/SEF/SPLOR 01 – SEPLAG/SPLOR, de 15/03/22.

No mencionado documento, os Subsecretários de Administração (SEE), do Tesouro Estadual (SEF) e de Planejamento e Orçamento (Seplag) destacam os principais passivos, relativos a MDE herdados do período de 2015 a 2018, bem como as medidas adotadas pela atual gestão para solucioná-los e para aprimorar a aplicação de recursos na educação, dentre as quais destacam-se a quitação do débito com o Programa Estadual do Transporte Escolar/MG, o anúncio do pagamento das férias prêmio devidas e a incorporação do 3º abono previsto na Lei nº 21.710/15.

Além disso, são descritas as perspectivas futuras, indicando que “as medidas adotadas nos últimos 03 anos são sinalizadores importantes do compromisso da atual gestão, de buscar o cumprimento dos preceitos legais que versam sobre a aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino” e que, no exercício de 2022, o planejamento foi feito de forma a garantir a adoção de relevantes ações relacionadas à recomposição salarial do servidores ativos, à ampliação de recursos para melhoria da infraestrutura das escolas estaduais, à ampliação do ensino médio em tempo integral e à implantação do Novo Ensino Médio, dentre outras medidas.

No caso do exercício de 2020, em especial, há que se considerar, ainda, um fator excepcional e de grande impacto sobre o planejamento governamental que certamente contribuiu para que o estado não alcançasse o seu desiderato constitucional na área da educação: **a prestação de contas em análise abarca exatamente o primeiro ano da pandemia ocasionada pelo Coronavírus**, a qual acarretou uma situação de absoluta anormalidade, na qual diversos entes da federação declararam situação de emergência em saúde pública.

No âmbito do Estado de Minas Gerais a situação de emergência em saúde pública foi reconhecida, inicialmente, mediante a publicação do Decreto nº 113, de 12/03/20, o qual, dentre outras medidas, instituiu o Centro de Operações de Emergência em Saúde (COES-MINAS – COVID-19), coordenado pela Secretaria de Estado de Saúde.

A partir desse reconhecimento, diversas medidas emergenciais passaram a ser adotadas à medida que a pandemia avançava, com o aumento significativo nos casos de contaminação. As aulas presenciais nas escolas foram suspensas, assim como as férias-prêmio, férias regulamentares e folgas compensativas dos servidores da área da saúde. Foi autorizada, também, a requisição de bens ou serviços de pessoas naturais e jurídicas, em especial de médicos e outros profissionais da saúde, e de fornecedores de Equipamentos de Proteção Individual – EPI, medicamentos, leitos de UTI, produtos de limpeza, entre tantas outras medidas²⁰.

Além disso, a necessidade de restringir o direito de ir e vir da população e de proibir o funcionamento de estabelecimentos comerciais para reduzir a propagação do vírus gerou

²⁰ Deliberação do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 8, de 19/03/2020.

grandes incertezas quanto ao desempenho da economia ensejando significativa queda de arrecadação nos primeiros meses da pandemia.

Essa situação atípica e desconhecida fez com que os gestores, preventivamente, contingenciassem despesas objetivando garantir a disponibilidade de recursos para o que era essencial naquele momento (exames médicos; testes laboratoriais; coleta de amostras clínicas; vacinação e outras medidas profiláticas; tratamentos médicos específicos; estudos e investigações epidemiológica etc.). Isso porque não se tinha ideia do cenário que estava por vir, especialmente no que se refere às receitas que seriam efetivamente auferidas e aos gastos que seria necessário realizar na função saúde.

Assim, não se poderia exigir que, naquele momento, diante de tantas incertezas, o gestor utilizasse normalmente, e conforme programado, os recursos disponíveis em outras áreas, inclusive a educação, exatamente porque ele não tinha ainda a dimensão do porvir da pandemia, de quanto precisaria gastar com saúde e de qual seria o impacto das medidas adotadas sobre a arrecadação. Os gestores públicos, assim como os diversos especialistas da área da saúde, não tinham, à época, diferentemente de hoje, informações suficientes sobre os efeitos que a pandemia poderia gerar.

Nesse cenário, de desafios imprevisíveis, desconhecidos, imensuráveis e de grande relevância para os gestores públicos brasileiros, é que devem ser considerados, excepcionalmente, os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas.

Nessa linha de princípios, cumpre ressaltar que foi publicada recentemente, em 27/04/22, a Emenda Constitucional nº 119/22 para incluir, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CR/88, o art. 119, o qual impede a responsabilização de gestores públicos em virtude de descumprimento do mínimo constitucional em educação nos anos em que o país foi mais afetado pela pandemia de Covid-19:

Art. 119. Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Para efeitos do disposto no caput deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021.

Consoante se verifica, no entanto, o dispositivo constitucional exige, em contrapartida, que a diferença aplicada a menor em 2020 e 2021 seja compensada até o exercício de 2023, de modo que é necessário recomendar ao Poder Executivo estadual que o montante relativo à diferença entre o que foi efetivamente aplicado no exercício de 2020 e o mínimo exigido constitucionalmente (equivalente a R\$2.293.044.308,46²¹) seja atualizado monetariamente e contabilizado de forma separada pelo estado nos exercícios subsequentes, a fim de comprovar o adequado cumprimento da nova diretriz constitucional.

À vista dessas reflexões, concluo, assim como a Cfamge, que houve o descumprimento do percentual de gasto mínimo com ensino, mas diante das circunstâncias absolutamente adversas e singulares ocorridas em 2020, entendo que excepcionalmente, nos termos do art. 22 da Lei de

²¹ Embora a norma constitucional faça referência a “valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento”, considerando que o cálculo realizado pelo Estado de Minas Gerais não condiz com a realidade, incluindo, por exemplo, gastos com inativos, os quais estão legalmente excluídos das despesas com MDE, entende-se que, no caso específico de Minas Gerais, a adoção do percentual de gasto apurado pelo Tribunal de Contas confere maior efetividade ao dispositivo constitucional em análise.

Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que preconiza que na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, e do art. 119 do ADCT, o descumprimento do mínimo constitucional previsto no art. 212 da CR/88 pelo estado não deve ser motivo para a rejeição das contas de governo.

De toda sorte, vale salientar que a Unidade Técnica verificou, também, a necessidade da realização de alguns ajustes pelo estado com o objetivo de viabilizar o aperfeiçoamento na gestão dos recursos públicos destinados à educação, inclusive ao Fundeb. Antes, porém, de apresentar as propostas de recomendações e determinações por ela sugeridas, entendo ser necessário trazer à lume questão relevante apurada pelo Tribunal, quando das análises de processos de aposentadoria e já levada ao conhecimento do governo.

Ao apreciar, para fins de registro, os atos de aposentadoria de beneficiários detentores dos cargos de Professor da Educação Básica, no âmbito da Administração Pública estadual, a equipe técnica competente vinha apontando, sistematicamente, que os proventos recebidos são inferiores ao previsto na legislação de regência. Mais especificamente, que os vencimentos e proventos pagos para essa categoria de servidores são aqueles previstos na tabela de vencimentos da Lei nº 21.710/15, alterada pela Lei nº 22.062/16, vigente em 01/06/17, embora o correto fosse considerar a tabela vigente a partir de 01/07/18.

Com efeito, o Estado de Minas Gerais editou a Lei estadual nº 21.710/15, alterada pela Lei nº 22.062/16, que dispõe sobre a política remuneratória das carreiras do Grupo de Atividades de Educação Básica do Poder Executivo, visando dar cumprimento ao disposto no inciso VIII do art. 206 da CR/88, o qual assegura aos profissionais da educação piso salarial nacional. A Lei Federal nº 11.738/08 regulamentou o piso salarial para os profissionais do magistério público da educação básica, devendo os estados e municípios destinar parte dos recursos à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, consoante afirmado e reafirmado pelo STF no julgamento das ADIs nºs 4.167²² e 4.848²³.

Com vistas a garantir o cumprimento desse dever constitucional, a mencionada lei estadual trouxe, em seus anexos, as respectivas tabelas de vencimentos da carreira de professor de educação básica, a serem aplicadas de forma escalonada ao longo dos exercícios seguintes.

No entanto, conforme reconheceu o próprio estado, por meio da Seplag²⁴, as novas tabelas da SEE, que vigorariam a partir de 01/07/18, não haviam sido implementadas, em razão da grave crise financeira por que passa a Administração Pública estadual e, por conseguinte, por suposta vedação do art. 22 da LRF, que impossibilitaria a concessão de vantagens, aumento ou adequação de remuneração a qualquer título, bem como a implementação de qualquer alteração de estrutura de carreira que implique acréscimo de despesas.

Ora, como já deixei consignado nos processos de aposentadoria, por exemplo, nos autos do Processo nº 1.080.790, a justificativa apresentada pelo estado para não implementar a tabela de vencimentos vigente a partir de 01/07/18 não se sustenta, uma vez que o próprio art. 22 da LRF excepciona, da regra restritiva nele prevista, a concessão de vantagem, reajuste ou adequação de remuneração decorrente de determinação legal. No presente caso, a aplicação da tabela vigente a partir de 01/07/18 está legalmente estabelecida desde 2015, quando da promulgação da Lei estadual nº 21.710/15, posteriormente alterada pela Lei nº 22.062/16.

²²Em referida ADI o STF proclamou que: "É constitucional a norma geral federal que fixou o piso salarial dos professores do ensino médio com base no vencimento, e não na remuneração global. Competência da União para dispor sobre normas gerais relativas ao piso de vencimento dos professores da educação básica, de modo a utilizá-lo como mecanismo de fomento ao sistema educacional e de valorização profissional, e não apenas como instrumento de proteção mínima ao trabalhador. "

²³ Nessa ADI foi fixada a seguinte tese: "É constitucional a norma federal que prevê a forma de atualização do piso nacional do magistério da educação básica."

²⁴ Consoante justificativas apresentadas nos autos do Processo nº 1.080.790, por exemplo.

Recentemente, solicitei à Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal desta Corte que realizasse estudo a respeito da matéria, especificamente quanto ao exercício de 2020, pontuando, no entanto, eventuais alterações de cenário ocorridas posteriormente.

Nesse estudo, materializado no Mem. nº 04/2022 da Coordenadoria de Auditoria de Atos de Pessoal, ficou demonstrado que em dezembro de 2021 o valor atinente à tabela de vencimentos da Lei nº 22.062/16, vigente a partir de 01/07/18, fora implementada, sanando a inconsistência que vinha sendo apontada nos processos de aposentadoria submetidos ao registro desta Corte.

A adoção dessa medida, no entanto, não foi suficiente para garantir o cumprimento do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica no Estado de Minas Gerais, uma vez que o valor previsto na tabela vigente a partir de 01/07/18 correspondia ao piso salarial nacional de 2016²⁵. Tal fato indica a necessidade de adoção de medidas urgentes, ainda mais quando se considera que o Executivo concedeu em 2020 (Lei estadual nº 23.597/20), reajuste salarial de 13% para policiais militares, civis, bombeiros e agentes penitenciários e socioeducativos do estado, em detrimento de outras categorias, inclusive os profissionais da educação.

Diante de todo exposto, acolho as propostas de recomendações e determinações ao Poder Executivo apresentadas pela Cfamge, com o intuito de contribuir para a melhoria da gestão dos recursos vinculados à educação, às quais acresço, ao final, proposições específicas atinentes à compensação prevista no art. 119 do ADCT da CR/88 e ao cumprimento do piso salarial nacional para os profissionais do magistério:

Recomendações

1. seguir as orientações do MDF e dar transparência, nas próximas publicações do Anexo 8 do RREO, ao montante e à utilização dos recursos do Fundeb repassados para o exercício subsequente, nos termos do art. 163-A da Constituição da República (acrescentado pela EC nº 108/20), do art. 21, § 2º, da Lei nº 11.494/07 e do Manual dos Demonstrativos Fiscais da STN;
2. atentar ao limite máximo de sobras de recursos do Fundeb, no exercício, evitando que percentual superior a 5% deixe de ser aplicado no ano em que for recebido;
3. repassar ao Fundeb a quantia de R\$774.703.416,03 (setecentos e setenta e quatro milhões setecentos e três mil quatrocentos e dezesseis reais e três centavos), relativa aos recursos decorrentes da alíquota adicional do ICMS, prevista no art. 82, § 1º, do ADCT, do período de 2012 a 2020, devidamente atualizada, e adotar os procedimentos corretos, destinando ao fundo parcela correspondente a essa alíquota, em cumprimento aos dispositivos legais;
4. informar, em futuras respostas ao Tribunal, o status da Meta 11 do Plano Estadual de Educação (PEE), instituído pela Lei Estadual nº 23.197/18, que trata da ampliação da educação profissional técnica de nível médio;
5. aplicar, até 2023, nos termos do art. 119 do ADCT da CR/88, o montante relativo à diferença entre o que foi efetivamente despendido no exercício de 2020 e o mínimo exigido constitucionalmente (equivalente a R\$2.293.044.308,46), atualizando monetariamente esse valor e contabilizando-o de forma separada, a fim de comprovar o adequado cumprimento da nova diretriz constitucional;

Determinações

6. determinar ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais

²⁵ O valor de R\$2.135,64 (dois mil cento e trinta e cinco reais e sessenta e quatro centavos) fixado na tabela de vencimentos da Lei nº 22.062/16, vigente a partir de 01/07/18, corresponde exatamente ao Piso Salarial Profissional Nacional dos Profissionais do Magistério Público da Educação Básica aprovado para 2016.

da Educação do Estado de Minas Gerais (Consfundeb) que envie, juntamente com o parecer conclusivo do órgão de controle interno sobre as contas do governador, o parecer sobre a prestação de contas do Fundo;

7. informar a esta Corte de Contas, no prazo de 90 (noventa) dias, contados da publicação do acórdão, sobre as medidas que pretende adotar, indicando os respectivos prazos, para implementar o piso salarial nacional para profissionais do magistério público da educação básica;

Comunicações

8. determinar à Secretaria do Tribunal Pleno que comunique a Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia da Assembleia Legislativa sobre o descumprimento, pelo Estado de Minas Gerais, do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, a fim de que adote as providências que entender cabíveis no âmbito de suas competências;
9. determinar à Secretaria do Tribunal Pleno que comunique a Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia da Assembleia Legislativa sobre a necessidade de o Estado compensar até 2023 o montante não aplicado em MDE no exercício de 2020.

II.8 GASTOS MÍNIMOS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (ASPS)

O art. 198, § 2º, II, da CR/88 dispõe que os Estados e o Distrito Federal “aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre [...] o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea *a*, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios”. O § 3º do mesmo dispositivo define que esse percentual será previsto em lei complementar, a ser reavaliada a cada 5 (cinco) anos.

Nesse contexto, o art. 6º da LC nº 141/12 prescreve que “os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos [...]”.

O estado informou, por meio da Lei nº 23.579/20 (LOA), que iria realizar despesas da ordem de R\$6,627 bilhões, em face de uma receita vinculável de R\$55,123 bilhões, o que equivale a 12,02% da receita base de cálculo, de modo que, em tese, restaria cumprido o mínimo legal em atendimento ao previsto no art. 198 da CR/88.

Segundo a Cfamge, ao publicar o Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPS, do período de janeiro a dezembro de 2020, em atendimento ao disposto no art. 165, § 3º, da CR/88, o governo apresentou execução de despesas em saúde no montante total de R\$6,608 bilhões, dos quais R\$5,780 bilhões foram liquidados no exercício e o restante, R\$828,188 milhões, foram inscritos em RPNP. Assim, considerando as despesas empenhadas, ele apurou, diante de uma receita arrecadada de R\$53,760 bilhões, um índice de aplicação equivalente a 12,29%.

A equipe técnica, no entanto, considerando o disposto nos arts. 3º, 4º e 6º da LC nº 141/12 c/c o art. 198 da CR/88, decotou, das despesas informadas pelo Poder Executivo, R\$828,188 milhões referentes aos RPNP, sem disponibilidade financeira ao final do exercício, e, diante de tais glosas, apurou a aplicação de 10,75% da receita base de cálculo em ASPS, no exercício de 2020, evidenciando o não cumprimento do mínimo constitucional.

O Poder Executivo, em suas razões de defesa, esclareceu, por meio da SEF, que:

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, no relatório da Cfamge relativo à prestação de contas do exercício de 2020, no item 6.3.3.1, realiza análise sobre as Despesas com Ação e Serviço Público de Saúde (ASPS) e afirma que o Estado de Minas Gerais não cumpriu o índice de ASPS no exercício em referência, conforme disposto à página 382 do citado relatório da Cfamge:

[...] cabe esclarecer que as despesas empenhadas e inscritas em RPNP, face à inexistência de disponibilidade financeira, não poderão ser computadas no cálculo do percentual mínimo. Assim, apura-se a aplicação de 10,75% da receita base de cálculo em ASPS, no exercício de 2020, como demonstra a tabela que segue, evidenciando o não cumprimento do inciso II, art. 77, ADCT da CR/88, acrescentado pela EC 29/00.

Inicialmente o Poder Executivo reafirma os dados publicados no Relatório Resumido de Execução Orçamentária -RREO quanto ao índice de aplicação em saúde, no exercício de 2020, com uma despesa empenhada de R\$ 6.608.069.854,22 perfazendo assim uma aplicação de 12,29% da receita resultante de impostos e transferências federais livres.

Em 31/12/2020 o montante de despesa considerada no índice de saúde era composto de recursos executados nos diversos estágios da realização da despesa, quais sejam, empenhados, liquidados ou pagos, que, independentemente da situação, estavam comprometidos com o financiamento de ações e serviços públicos de saúde no Estado. Desta forma no índice final de 12,29% o Estado considerou o saldo de restos a pagar não processado inscrito no exercício financeiro, como vem procedendo nos últimos anos.

Ao considerar o valor de restos a pagar não processados no índice, inferimos que o empenhamento das despesas não invalida a sua participação no total aplicado. Pelo contrário, ao empenhar recursos orçamentários o Estado assume o compromisso junto a fornecedores de honrar com o devido pagamento por bens adquiridos e serviços prestados.

Sob o ponto de vista da despesa orçamentária a Lei 4.320/64, art. 58, define empenho da despesa como o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Nesse sentido, sendo o empenho prévio, ou seja, precedeu à realização da despesa e tem de respeitar o limite do crédito orçamentário, o Estado de Minas Gerais, ao emitir o empenho para aplicação em saúde atendeu a programação orçamentária e assumiu o compromisso junto ao credor para a entrega do material, serviço, ou investimentos.

A vista disso, a manutenção dos recursos empenhados em Restos a Pagar Não Processados para aplicação em ações de saúde no exercício de 2020, retrata a subsistência dos compromissos assumidos e concebe as características relevantes das informações quanto a representação fidedigna, tempestividade, comparabilidade e verificabilidade, conforme disposto no item 3.1 na Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Estrutura Conceitual.

Dessa forma, entendemos ser pertinente a inclusão dos Restos a Pagar Processados e não processados inscritos em 31/12/2020, na base de cálculo dos recursos aplicados em ações e serviços públicos de saúde no Estado, ratificando, assim, o índice de 12,29% apresentado pelo Governo de Minas Gerais em sua Prestação de Contas relativa ao citado ano.

Enfatizamos que o próprio Tribunal de Contas de Minas Gerais, na apreciação das contas dos exercícios de 2015 e 2016, decidiu incluir, excepcionalmente, no computo do índice de ASPS os restos a pagar não processados, conforme explanado no relatório da Cfange das contas de 2020, à página 367 e 369 a seguir transcrito:

[...]

Em sessão do dia 21/11/16, por ocasião da apreciação das Contas Governamentais de 2015, o Pleno deste Tribunal de Contas decidiu incluir, excepcionalmente, no cômputo das aplicações em ASPS, os valores inscritos em RPNP, no montante de R\$ 1.227.320.543,17, a despeito da inexistência de disponibilidade financeira que os acobertasse, apurando um percentual de aplicação em ASPS de 12,29%.

[...]

Decisão idêntica foi tomada por esta Casa, na sessão plenária de 11/7/17, por ocasião da emissão de Parecer Prévio sobre as Contas Governamentais de 2016. Novamente, o Plenário decidiu incluir, no cômputo das despesas com ASPS, os valores referentes aos

Restos a Pagar Não Processados inscritos, mesmo sem existência de disponibilidade financeira. Determinou ao Governo que, no exercício de 2017, concluisse todo o ciclo da despesa referente aos restos a pagar (processados e não processados) incluídos, que totalizaram R\$ 5,302 bilhões, sem prejuízo da aplicação do percentual mínimo do ano de 2017.

É necessário ressaltar que apesar do Governo Estadual considerar os restos a pagar não processados no índice da saúde diversos esforços vêm sendo empreendidos quanto aos pagamentos dos mesmos de anos anteriores.

Como exemplo citamos que até 30 de maio de 2021 o governo mineiro pagou o montante de R\$ 358 milhões de restos a pagar do índice de saúde, apesar do cenário de crise econômica e financeira vivenciado pelo Estado de Minas Gerais que tem refletido em constantes déficits orçamentários nos últimos exercícios financeiros, conforme dispostos nas Leis Orçamentárias Anuais e nos Balanços Gerais.

Ademais, em 2020 o mundo foi surpreendido pela pandemia do Coronavírus o que empreendeu maior esforço do governo para a situação requerida.

Por fim não podemos deixar de mencionar, ainda, que o Decreto Estadual nº 48.102, de 2020, prorrogou até 30 de junho de 2021 o 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.

Diante das ponderações anteriores e levando em conta que o Estado de Minas Gerais, apesar das dificuldades financeiras vem se esforçando para quitar os restos a pagar, a despeito das demais despesas obrigatórias, reiteramos a inclusão dos restos a pagar não processados no índice de ASPS de 2020.

A defesa do governador apresentou, ainda, por meio da AGE, as seguintes considerações:

39. Em seu relatório contábil, para o exercício de 2020, a Secretaria de Estado da Fazenda entendeu pelo cumprimento do índice constitucional, conforme se verifica do seguinte trecho:

‘Ao analisar os valores consignados em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) para o exercício de 2020, o Governo de Minas destinou R\$ 6,608 bilhões para o cumprimento do índice constitucional, ficando acima do limite mínimo estabelecido, ou seja 12,29% das receitas resultantes de impostos e transferências, conforme Tabela 75.’ (<https://mediaserver.almg.gov.br/acervo/553/231/1553231.pdf>)

40. O entendimento apresentado pela Secretaria se baseia no fato de que ‘[...] ao empenhar recursos orçamentários o Estado assume o compromisso junto a fornecedores de honrar com o devido pagamento por bens adquiridos e serviços prestados’.

41. Por sua vez, a Cfamge apurou a aplicação de 10,75% da receita base de cálculo em ASPS, à consideração de que os restos a pagar não processados sem disponibilidade de caixa não poderiam ser computados.

42. Vistos os entendimentos, caso não se considere a justificativa da Secretaria de Estado da Fazenda em anexo, destaca-se, a teor do relatório sobre a macrogestão e contas, que ao menos algum valor foi pago em 2020, relativamente a RPNP’s, oriundos de exercícios anteriores.

43. Se o relatório técnico não considerar a data do empenho, quanto aos RPNP’s sem disponibilidade de caixa, é razoável que se considere para esses, por eventualidade, a contabilização no ano do pagamento, quando não computados por esse TCE/MG em exercícios anteriores, caso não se acolha a justificativa apresentada pela Secretaria de Estado da Fazenda.

44. Veja-se: Se não admitido o cômputo do RPNP sem disponibilidade de caixa, no parecer prévio do exercício de 2019, nos termos da maioria que se formou, então, pelos dados de

pág. 379, mais R\$ 442.170.911,26 devem ser considerados no índice da saúde do exercício de 2020. É a mesma lógica do entendimento da Cfamge na pág. 350, quando menciona o MDE, adaptado, s.m.j., ao parecer prévio relativo ao exercício de 2019, e mantida a metodologia dos pareceres das contas estaduais de governo dos anos anteriores, para os RPP's.

45. Já os valores pagos em 2020, de exercícios anteriores a 2019, já foram computados pela maioria nos pareceres dos balanços de 2018 para trás, mas ainda sim podem ser considerados como um esforço adicional da atual gestão.

46. Outro ponto que merece atenção consiste na aceitação jurisprudencial de bloqueio de valores significativos nas contas dos Entes Públicos, para garantir o fornecimento de medicamentos, cirurgias e repasses na área da saúde. Quando há um bloqueio, é evidente não haver possibilidade de se seguir o regime normal da despesa pública. Sem prejuízo, quando o autor da ação ou a empresa fornecedora levantam a quantia, há evidente dispêndio de recursos em ações e serviços públicos de saúde, o que torna o índice ainda maior.

47. Assim, desde já, requer seja contado no “mínimo constitucional” os seguintes bloqueios que foram feitos na conta do tesouro estadual, apurados por essa defesa e cujos valores não foram computados no índice constitucional, em análise de autos judiciais:

- a) Processo 506965. Bem da vida pleiteado: Medicamento. O valor do bloqueio, ocorrido em 2020, teve o patamar de R\$ 2.405.059,26 (dois milhões, quatrocentos e cinco mil e cinquenta e nove reais e vinte e seis centavos). As aplicações do fármaco foram iniciadas em 2021;
- b) Processo 500182. Bem da vida pleiteado: Medicamento. O valor do bloqueio, ocorrido em 2020, foi de R\$ 544.302,00. Foram juntadas as notas fiscais de aquisição do medicamento pelo(a) autor(a).
- c) Processo 518740. Bem da vida pleiteado: Medicamento. O valor do bloqueio, ocorrido em 2020, foi de R\$ 288.767,81, já incluído demais custos de transação. O autor prestou contas nos autos.
- d) Processo 500306. Bem da vida pleiteado: Medicamento. O valor do bloqueio, ocorrido em 2020, foi de R\$ 239.400,00, nas contas de cada um dos réus. O autor já prestou contas de R\$ 79.800,00 (o que dividido por dois gera um total de R\$ 39.900,00, a ser considerado). Foi feito um novo bloqueio em 2021, mas, diante da regularização no fornecimento administrativo, há um alvará de devolução ao Estado de Minas Gerais, no valor de R\$ 199.500,00.
- e) Processo 500072. Bem da vida pleiteado: Medicamento. O valor do bloqueio, ocorrido em 2020, foi de R\$ 187.314,32, já incluídos os demais custos de transação. O autor prestou contas nos autos.
- f) Processo 500494. Bem da vida pleiteado: Medicamento. O valor do bloqueio, ocorrido em 2020, foi de R\$ 210.648,00, dos quais o autor utilizou R\$ 199.300,00, sendo devolvido o valor remanescente.
- g) Processo 500277. Bem da vida pleiteado: Procedimento cirúrgico. O valor do bloqueio, ocorrido em 2020, foi de R\$ 201.220,00, sendo que o valor total da cirurgia foi de R\$ 81.857,73 e os honorários médicos apresentaram o importe de R\$ 69.000,00, sendo devolvido o remanescente.
- h) Processo 500034. Bem da vida pleiteado: Medicamento. O valor do bloqueio, ocorrido em 2020, foi de R\$ 184.260,00, sendo que o valor gasto pelo autor e comprovado nos autos teve o montante de R\$ 184.250,00.
- i) Processo 500058. Bem da vida pleiteado: Medicamento. O valor do bloqueio, ocorrido em 2020, foi de R\$ 111.978,00, sendo liberado ao autor inicialmente a quantia de R\$ 18.684,61, tendo o mesmo comprovado um gasto de R\$ 15.139,32.

j) Processo 500093. Bem da vida pleiteado: Procedimento cirúrgico. O valor do bloqueio, ocorrido em 2020, foi de R\$ 75.398,00, sendo todo o valor consumido para a realização do procedimento.

k) Processo 500098. Bem da vida pleiteado: Procedimento cirúrgico. O valor do bloqueio teve o importe de R\$ 74.988,85, sendo que o valor gasto para a realização do procedimento foi de R\$ 70.961,33.

l) Processo 100799. Bem da vida pleiteado: Medicamento. Houve alguns bloqueios em 2020. O primeiro em 27/01/2020, no valor de R\$ 169.202,82, mas, como foi encontrado valor nas contas de dois réus, a liberação foi de R\$ 84.601,41. O segundo, em 20/04/2020, no valor de R\$ 84.601,41 e o terceiro, em 26/08/2020, no valor de R\$ 84.600,00.

m) Processo 100836. Bem da vida pleiteado: Medicamento. O valor do bloqueio, que ocorreu em 2020, foi de R\$ 273.166,03, tendo havido uma sobra quando da aquisição pela autora de R\$ 2.220,31. Assim, o valor a se considerar é de R\$ 270.945,72.

n) Processo 100990. Bem da vida pleiteado: Medicamento. Em 2020, houve dois bloqueios de R\$ 123.453,48 (um em 20/03/2020 e outro em 01/06/2020), sendo consumido todo o valor.

o) Processo 100578. Bem da vida pleiteado: Medicamento. Em 2020, houve um bloqueio, em 08/07/2020, no valor de R\$ 56.655,52, sendo consumido todo o valor.

p) Processo 101702. Bem da vida pleiteado: Medicamento. O bloqueio, ocorrido em 18/05/2020, teve o montante de R\$ 78.257,91, havendo uma sobra a ser devolvida de R\$ 4.635,91, segundo o prestador hospitalar, razão pela qual deve ser considerado o valor de R\$ 73.622,00.

q) Processo 101047. Bem da vida pleiteado: Medicamento. O bloqueio, ocorrido em 23/03/2020, teve o valor de R\$ 42.736,00, havendo uma sobra de R\$ 10.535,92, razão pela qual deve ser considerado o valor de R\$ 32.200,08.

48. Nessa linha, mais um elevado valor pode ser acrescido para fins de cumprimento do índice constitucional. E, caso essa Corte de Contas entenda pela plausibilidade da tese em comento, requer seja aberta nova vista, para apresentar outros casos de bloqueio ocorridos em 2020.

49. Ainda, respeita-se a posição do Conselheiro Relator deste balanço geral em 2020, já externada em pareceres relativos a anos anteriores, mas não podemos deixar de pontuar que o atual governador assumiu a gestão em condições não ideais, sob o ponto de vista fiscal.

50. A demonstrar igualmente que se trata de questão estrutural, a própria Cfamge propôs: ‘As disponibilidades de caixa resultantes 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, deverão ser aplicadas em ações e serviços públicos de saúde até o término do exercício de 2021, sem prejuízo do percentual mínimo de 12% definido na CR/88, razão pela qual se propõe seja expedida determinação ao Estado nesse sentido.’ [...].

A Cfamge, diante das informações apresentadas pelo estado, em sede de defesa, concordou parcialmente com os argumentos trazidos pela SEF, reconhecendo o esforço empreendido pelo governo para ajustar e equilibrar as finanças públicas, bem como que a pandemia de Covid-19 acrescentou inúmeros obstáculos a serem enfrentados, além daqueles já existentes, decorrentes da crise financeira estrutural vivenciada pelo estado.

Todavia, destacou que o Tribunal Pleno deliberou, na Consulta nº 1.092.562, de 02/12/20, que “o reconhecimento de estado de calamidade, nos termos do art. 65 da Lei Complementar nº

101/00, não dispensa a aplicação do percentual mínimo da receita em manutenção e desenvolvimento do ensino, fixado no art. 212 da Constituição da República”, aplicável, por analogia, à apuração do percentual em ASPS.

Considerou que o mero empenho não configura garantia de aplicação de recursos em ASPS, uma vez que o pagamento está condicionado à entrega dos bens adquiridos e/ou à prestação dos serviços contratados. Isso quer dizer que o pagamento não é garantido automaticamente pelo empenhamento da despesa, a despeito de que, para que ocorra, é imprescindível que o empenho tenha sido previamente emitido.

Frisou que, a fim de garantir o cumprimento do mínimo constitucional não apenas no plano formal, mas, sim, sob o aspecto material, a STN (MDF) e o TCEMG (IN nº 19/08) 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.

Anotou 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, o que justamente ocorreu, uma vez que, apenas em 2020, mais de R\$365,435 milhões de restos a pagar, inscritos e computados para fins do mínimo em ASPS em anos anteriores, foram cancelados.

Quanto aos argumentos apresentados pela AGE no sentido de que fossem incluídas na apuração do percentual despesas empenhadas no exercício anterior, entendeu que são pertinentes e merecem acolhida. Registrou que, por ocasião da emissão do parecer prévio relativo às Contas Governamentais de 2019, o Tribunal Pleno decidiu que seriam consideradas, no cômputo das ASPS, somente as despesas liquidadas no exercício de 2019, independentemente da existência de disponibilidade financeira, ou seja, as despesas empenhadas e não liquidadas (inscritas em RPNP) não entrariam no cálculo do percentual aplicado naquele exercício. Observou que o montante de R\$2,013 bilhões, empenhado e inscrito em RPNP, não foi considerado no cálculo de 2019. No entanto, uma parte desse valor, totalizando R\$952,290 milhões, foi liquidada no exercício de 2020, devendo ser acrescida aos valores a serem considerados, sob pena de ficar à deriva e não ser computado em nenhum dos dois exercícios.

Ressaltou que essa inclusão se baseou na coerência com o relatório técnico inicial, o qual considerou as despesas liquidadas para fins do índice de ASPS, amparado nas disposições contidas na LC nº 141/12 e no MDF/STN e que isso somente foi possível porque o Tribunal Pleno não considerou tais despesas (empenhadas e não liquidadas, sem disponibilidade financeira) em 2019.

Dessa forma, considerando as despesas liquidadas durante a execução orçamentária de 2020, no total de R\$5,779 bilhões, acrescidas daquelas inscritas em RPNP em 2019 e posteriormente liquidadas em 2020, no valor de R\$952,290 milhões apurou o montante de R\$6,732 bilhões, o que, face a uma receita vinculável de R\$53,760 bilhões, resulta na apuração de um percentual aplicado de 12,52%. Assim, a equipe técnica entendeu que o estado cumpriu o disposto no art. 198, § 2º, inciso II, da CR/88 c/c o art. 6º da LC nº 141/12.

A própria Unidade Técnica ressaltou, no entanto, que essa metodologia vai de encontro ao entendimento firmado na Consulta nº 932.736 desta Corte e apresentou cálculo alternativo, em consonância com aquele posicionamento do Tribunal Pleno:

Por outro lado, caso fosse adotada a metodologia constante na Consulta 932.736 de que “as despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde inscritas em Restos a Pagar ao final de cada exercício, sem disponibilidade financeira (...) devem ser computadas no exercício em que forem pagas, para fins de cálculo do percentual mínimo a que se refere o art. 7º da

Lei Complementar nº 141/12”, o percentual de aplicação seria de 11,57%, uma vez que o valor dos RPNP, ano origem 2019, pagos em 2020, perfaz R\$ 442.170.911,26.

Relativamente à solicitação da AGE para que sejam contados no “mínimo constitucional” os bloqueios feitos na conta do Tesouro Estadual, para garantir o fornecimento de medicamentos e cirurgias, assim como os repasses na área da saúde, entendeu que gastos dessa natureza devem ser registrados no elemento de despesa “Sentenças Judiciais” e, conseqüentemente, incluídos no cômputo de ASPS.

Acrescentou que o fato de se tratar somente de bloqueio financeiro na conta do Tesouro Estadual impossibilita a comprovação de qual fonte de recursos teria sido utilizada para acobertar os referidos pagamentos, uma vez que, no Caixa Único do Estado, são movimentados recursos de diversas fontes e que, para serem consideradas como ASPS, as despesas necessariamente deverão ser custeadas com recursos provenientes da Fonte 10 – Recursos Ordinários.

Apuração do índice aplicado em ASPS

Diante dos argumentos apresentados pela Unidade Técnica, entendo que, de fato, deve ser decotado o valor de R\$828,188 milhões referente a RPNP, sem disponibilidade financeira, inscritos no final do exercício de 2020, uma vez que essa prática contraria as previsões do art. 24 da LC nº 141/12 e do MDF – 10ª edição da STN; segundo as quais, para efeito de cálculo dos recursos mínimos aplicados em saúde, serão consideradas as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em restos a pagar, somente até o limite das disponibilidades financeiras.

Mas não apenas isso. A fim de manter coerência com o critério adotado pela própria Cfange na apuração do percentual de gastos com MDE e uniformizar a forma de cálculo desses percentuais, em consonância com o entendimento firmado pelo Tribunal na Consulta nº 932.736, o correto seria que fossem computados no percentual de aplicação em ASPS apenas os RPNP, inscritos em exercícios anteriores sem disponibilidade financeira, pagos em 2020, e não os que foram apenas liquidados.

Isso porque ao considerar a mera liquidação de RPNP de exercícios anteriores como suficiente para composição do índice em 2020, partindo-se da premissa de que não deve haver contabilização de um mesmo gasto em mais de um exercício, estar-se-ia inviabilizando que, em exercícios futuros, o gestor responsável pelo efetivo pagamento dessa despesa – e, portanto, pelo efetivo dispêndio de recursos nessa finalidade – pudesse computar esse valor em seu percentual de aplicação, o que não se afigura razoável. Em outras palavras, estar-se-ia incentivando a geração de dívidas para os exercícios futuros e o não pagamento desses débitos, já que com o objetivo de cumprir sua obrigação constitucional de despender recursos em ASPS o gestor pode optar por priorizar o custeio de despesas que irão compor o índice de aplicação.

Nesse cenário, considero que o montante de R\$952.290.430,00 (novecentos e cinquenta e dois mil duzentos e noventa reais quatrocentos e trinta reais) deve ser glosado dos gastos com ASPS, prevalecendo o cálculo alternativo efetuado pela Cfange em seu relatório, que abrangeu apenas os valores atinentes aos RPNP inscritos em 2019, sem disponibilidade financeira, pagos em 2020, conforme detalhamento a seguir:

CÁLCULO DO PERCENTUAL APLICADO EM ASPS, NO EXERCÍCIO DE 2020	
Despesas empenhadas no Exercício ²⁶	6.608.069.854,00
RPNP inscritos em 2020, sem disponibilidade financeira	- 828.188.113,00
RPNP inscritos em 2019, sem disponibilidade financeira, e liquidados em 2020	952.290.430,00

²⁶ Desse montante, o total de R\$1.293.053.802,62, refere-se a RPP inscritos em 2020, sem disponibilidade financeira, e a quantia de R\$828.188.113,00 diz respeito a RPNP inscritos no mesmo exercício, também sem disponibilidade financeira.

TOTAL DAS DESPESAS PARA FINS DO LIMITE (Cálculo da Cfange)	R\$6.732.172.171,00
RPNP inscritos em 2019, sem disponibilidade financeira, e liquidados em 2020	- 952.290.430,00
RPNP inscritos em 2019, sem disponibilidade financeira, e pagos em 2020	442.170.911,26
TOTAL DAS DESPESAS PARA FINS DO LIMITE (Cálculo deste Relator)	R\$R\$6.222.052.652,26
Percentual aplicado:	11,57%

À vista das considerações acima apresentadas, concluo que ficou constatado o descumprimento do percentual de gasto mínimo com saúde, estabelecido pelo art. 198 da CR/88 c/c o art. 6º da LC nº 141/12.

Todavia, tal como ressalvado para a função educação, também aqui é preciso considerar alguns fatores e circunstâncias excepcionais do exercício de 2020, que repercutiram nos gastos com a função saúde.

Com efeito, a fim de conter o avanço da pandemia foi instituído, pela LC nº 173/20, o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, que, dentre outras iniciativas, previu a entrega de recursos, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2020, e em ações de enfrentamento ao SARS-CoV-2 (Covid-19).

Referidos recursos, no valor total de R\$60,00 bilhões, foram entregues aos entes subnacionais em 4 (quatro) parcelas mensais e iguais, para aplicação, pelos governos locais, em ações de enfrentamento à Covid-19, inclusive para o pagamento dos profissionais que atuam no Sistema Único de Saúde (SUS) e no Sistema Único de Assistência Social (Suas), bem assim para mitigação de seus efeitos financeiros. Do valor total, R\$10,00 bilhões foram direcionados especificamente para ações de saúde e assistência social e R\$50,00 bilhões para demais ações de combate ao Coronavírus e à mitigação de seus efeitos econômicos.

O Estado de Minas Gerais, segundo dados da STN²⁷ e os critérios estabelecidos na LC nº 173/20, recebeu vultosos R\$3,44 bilhões para aplicação em ações de enfrentamento à Covid-19, sendo que R\$452,7 milhões foram destinados estritamente para ações de saúde e assistência social e R\$2,99 bilhões para as demais ações de combate ao Coronavírus, inclusive, como dito, para o pagamento dos profissionais que atuam no SUS e no Suas.

Observa-se, portanto, que houve significativo repasse de recursos públicos da União para o estado objetivando, dentre outras destinações, a aplicação em ações relacionadas à saúde.

Essa situação pode ser demonstrada por meio de simples consulta realizada no Portal da Transparência²⁸ do Estado de Minas Gerais, uma vez que, embora o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, do período de janeiro a dezembro/2020, publicado tempestivamente pela SCCG/SEF, evidenciasse despesas da ordem de R\$6,608 bilhões em ASPS, o governo teria desembolsado, na verdade, com a função saúde no exercício de 2020 recursos da ordem de R\$10,250 bilhões. Pelo referido portal, somente a subfunção Assistência Hospitalar e Ambulatorial, típica área fim da saúde, consumiu cerca de R\$6,794 bilhões, montante superior ao que o referido demonstrativo indica como o total das despesas com ASPS.

Obviamente não se está aqui a propor que a aplicação desses recursos repassados pela União com base na LC nº 173/20 seja computada no índice de gastos com ASPS, uma vez que, segundo os critérios da LC nº 141/12, ela não está tecnicamente prevista como despesa dessa natureza em virtude de sua fonte de custeio, mas não há como negar que, em virtude do ineditismo da pandemia, a função saúde recebeu substanciais recursos para enfrentamento ao

²⁷<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios/transferencias-constitucionais-e-legais>

²⁸<https://www.transparencia.mg.gov.br/despesa-estado/despesa/despesa-funcoes/2020/01-01-2020/31-12-2020/1897>

Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), o que beneficiou diretamente a saúde da população mineira.

Para se ter uma ideia, o mesmo Portal da Transparência, que informa a aplicação de R\$10,250 bilhões em saúde no exercício de 2020, consignou para 2019 valor bem inferior da ordem de R\$7,946 bilhões. Os gastos na subfunção Assistência Hospitalar e Ambulatorial também haviam sido bem menores em 2019, quando comparado com os R\$6,794 bilhões de 2020, atingindo o montante de R\$4,554 bilhões.

Dessa forma, também para a função saúde, entendo que excepcionalmente, e tão somente para esse exercício, o descumprimento do mínimo constitucional previsto no art. 165 da CR/88 pelo estado não deve ser motivo para a rejeição das contas de governo, sendo suficiente a imposição de ressalva. Isso porque, embora em virtude da pandemia, empiricamente, pudesse ser esperado, por um lado, um incremento na aplicação de recursos em saúde, há que se considerar, por outro, a efetiva contenção de gastos ordinários nessa política pública, decorrente da postergação de todo o atendimento programado (cirurgias não emergenciais, atividades preventivas de saúde etc.), em decorrência da necessidade de enfrentamento urgente da demanda pandêmica.

Por fim, é preciso considerar que o art. 25 da LC nº 141/12 prevê que, além de aplicar o percentual mínimo definido em ASPS no exercício, o ente federativo deverá compensar eventual descumprimento do índice no ano anterior, *in verbis*:

Art. 25. Eventual diferença que implique o não atendimento, em determinado exercício, dos recursos mínimos previstos nesta Lei Complementar deverá, observado o disposto no inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal, ser acrescida ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência e das sanções cabíveis.

No exercício de 2019, o percentual de aplicação apurado em ASPS, conforme apuração desta Corte, nos autos do Processo nº 1.088.786 foi de 8,93%, o que implicaria a necessidade de aplicação de elevado percentual em 2020. É preciso considerar, porém, que o Poder Executivo somente tomou conhecimento do teor do parecer prévio referente àquele exercício em 26/05/21, quando o Tribunal Pleno reconheceu, em consonância com as manifestações da Unidade Técnica e MPC, o não atingimento do gasto mínimo com saúde.

Nesse cenário, entendo não ser viável exigir do estado que tivesse compensado em 2020 o percentual não aplicado em 2019, antes mesmo de esse percentual de aplicação ser apurado em definitivo pela Corte de Contas. A aplicação da diferença (resíduo), a meu ver, só deve ocorrer no exercício posterior, ao da ciência pelo Poder Executivo a respeito do descumprimento do índice, ou seja, 2022.

Apesar disso, visando contribuir para que o estado aperfeiçoe a gestão dos recursos públicos destinados a essa função pública e observe o que dispõe o art. 24, §§ 1º e 2º, da LC nº 141/12²⁹, acolho a seguinte proposta de determinação apresentada pela Cfmg ao Poder Executivo, com adequação no prazo para cumprimento:

1. aplicar em ações e serviços públicos de saúde até o término do exercício de 2023, sem prejuízo do percentual mínimo de 12% definido na CR/88, as disponibilidades de caixa resultantes dos cancelamentos de RPNP, anos-origem 2013-2019, no montante de

²⁹ Art. 24. Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a que se refere esta Lei Complementar, serão consideradas: I – as despesas liquidadas e pagas no exercício; e II – as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde. § 1º A disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar, considerados para fins do mínimo na forma do inciso II do caput e posteriormente cancelados ou prescritos, deverá ser, necessariamente, aplicada em ações e serviços públicos de saúde. § 2º Na hipótese prevista no § 1º, a disponibilidade deverá ser efetivamente aplicada em ações e serviços públicos de saúde até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrição dos respectivos Restos a Pagar, mediante dotação específica para essa finalidade, sem prejuízo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício correspondente.

R\$186,767 milhões, e RPP, anos-origem 2013-2019, no montante de R\$178,669 milhões, totalizando R\$365,435 milhões;

Acolho, também, a determinação direcionada a esta Corte de Contas:

2. no que toca aos RPNP, considerados pelo Tribunal Pleno para fins de ASPS em exercícios anteriores, que constitua grupo de trabalho, formado por representantes dessa Casa e do Poder Executivo com o objetivo de traçar estratégias conjuntas para o cumprimento das obrigações passadas e dos índices de ASPS futuros.

II.9 OUTROS TEMAS RELEVANTES

II.9.1 Amparo e Fomento à Pesquisa

A CE/89, em seu art. 212, prescreve que o estado manterá entidade de amparo e fomento à pesquisa e lhe atribuirá dotações e recursos necessários à sua efetiva operacionalização, a serem por ela privativamente administrados, correspondentes a, no mínimo, 1% (um por cento) da receita orçamentária corrente ordinária do estado, os quais serão repassados em parcelas mensais equivalentes a um doze avo, no mesmo exercício.

Segundo a Unidade Técnica, para atender ao comando constitucional foi criada, em 1994, pela Lei nº 11.552, a Fundação de Amparo e Fomento à Pesquisa (Fapemig), entidade com personalidade jurídica de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e com a finalidade de promover atividades de fomento, apoio e incentivo à pesquisa científica e tecnológica no estado.

Informou que a LOA/20 fixou o valor de R\$319,363 milhões, correspondente a 1% da previsão da Receita Corrente Ordinária (RCO), como recursos a serem repassados à instituição de fomento, e que ao longo dos anos vem detectando que o volume de despesas empenhadas fica muito abaixo da cota financeira concedida.

Diante de tal situação a equipe técnica encaminhou ofícios à Fapemig e ao Poder Executivo, solicitando o envio do montante financeiro concedido/recebido, referente aos repasses constitucionais, mês a mês, em 2020, tendo obtido como resposta da Fundação o seguinte:

A partir de 2016 e em função da calamidade financeira, a descentralização financeira mensal passou a corresponder a valores muito inferiores ao duodécimo do orçamento da FAPEMIG (1% da receita orçamentária corrente ordinária do Estado), resultando na inscrição de inúmeras despesas em restos a pagar processados, o que significa que foram despesas empenhadas, liquidadas, mas não pagas no mesmo exercício, por exclusiva ausência de descentralização financeira pela SEF.

Assim, concluiu a Unidade Técnica que, desde 2016, o repasse de recursos não é realizado na sua totalidade, conforme definido pela Constituição Mineira, ou seja, a FAPEMIG estava recebendo valores aquém do que caberia e muito menores do que os informados pelo Poder Executivo. Em outras palavras, os “Repasse Efetuados pela Unidade Financeira Central”, evidenciados nos Demonstrativos da Aplicação de Recursos no Amparo e Fomento à Pesquisa à Conta Dos Recursos Ordinários, referiam-se à descentralização escritural e não ao repasse efetivamente financeiro.

Destacou que o Executivo, em sua resposta, teria confirmado a situação esclarecendo que “os recursos da Fundação são disponibilizados escrituralmente, de forma a resguardar e acautelar o repasse. Posteriormente, em um segundo momento, na medida em que a FAPEMIG executa efetivamente o seu orçamento – em conformidade com a Lei Orçamentária Anual (LOA), o recurso financeiro é liberado, de acordo com a capacidade do caixa do Estado.”.

Anotou que, com o repasse financeiro abaixo do mínimo estabelecido pela CE/89, a execução da despesa foi reduzida, a fim de minimizar o impacto nas atividades da Fundação, que “não

consegue efetuar seu pagamento no tempo estimado, frustrando as expectativas do pesquisador e, em alguns casos, ocasionando a obsolescência e inviabilidade temporal da proposta”.

Consoante sua transcrição, o governador, em sua defesa, prestou o seguinte esclarecimento:

Em relação ao apontamento do TCEMG referente a citação 29, no qual é afirmado que “A simples reserva do recurso, por meio de disponibilização escritural, não garante a efetiva operacionalização, o que só acontecerá a partir da sua devida aplicação. Em vista disso, propõe-se abertura de vista para que sejam prestados esclarecimentos quanto à falta do devido repasse financeiro (a despeito do registro contábil) e, dessa forma, ao não cumprimento do art. 212 da CE/89”, temos à esclarecer que, no que concerne aos repasses de recursos à Fundação de Amparo e Fomento à Pesquisa do Estado de Minas Gerais, informamos que dentro da disponibilidade de caixa existente, o Tesouro Estadual tem se esforçado para realizar os repasses financeiros devidos, sendo que, especificamente no que diz respeito à efetiva aplicação dos recursos, entendemos ser necessária a avaliação dessa demanda junto à FAPEMIG e à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG.

Considerando a despesa empenhada pela FAPEMIG no exercício 2020 que totalizou, R\$ 68.778.885,84, verifica-se que 97,15% das despesas foram pagos dentro de mesmo exercício, não havendo assim, nenhum tipo de restrição financeira.

Entendemos que o posicionamento do TCEMG e da FAPEMIG, vislumbrado nesta citação 29, não leva em consideração que a liberação financeira do Tesouro Estadual se restringe apenas aos valores efetivamente empenhados, o que reforça a necessidade de avaliação dessa demanda junto à SEPLAG e a FAPEMIG, para manifestação sobre a liberação e execução orçamentária de forma a atender aos mínimos constitucionais.

Analisando os argumentos apresentados, a Cfamge asseverou o seguinte:

A Constituição do Estado de Minas Gerais, em seu art. 212, estabeleceu vinculação de recursos à Fapemig, nos seguintes termos

Art. 212 - O Estado manterá entidade de amparo e fomento à pesquisa e lhe atribuirá dotações e recursos necessários à sua efetiva operacionalização, a serem por ela privativamente administrados, correspondentes a, no mínimo, um por cento da receita orçamentária corrente ordinária do Estado, os quais serão repassados em parcelas mensais equivalentes a um doze avos, no mesmo exercício.

Da redação da norma, depreende-se que, à entidade de amparo e fomento à pesquisa, serão atribuídas não apenas dotações, mas, também, recursos, para suas políticas públicas. Quanto à dotação, não há dúvidas: trata-se de termo técnico de Direito Financeiro, que indica o montante, em moeda corrente, de determinado crédito orçamentário. Já em relação aos recursos, entende-se que o constituinte fez alusão a recursos financeiros. Isso, porque, em seguida, o art. 212 estabelece o percentual mínimo e mantém toda a sua redação no plural, o que significa que ele trata tanto das dotações, como dos recursos em espécie.

Diante disso, não procede o argumento de que os recursos financeiros são liberados à medida que a Fapemig empenha despesas. Segundo a Constituição, o destaque (espécie de descentralização financeira) para a Fundação deve ser realizado sob a forma de duodécimos, e não conforme o volume de empenhos efetuados pela entidade.

Caso se acolhesse a justificativa do Executivo, ter-se-ia o dilema de que a Administração não repassa os recursos financeiros enquanto não houver empenho e a Fundação não empenha enquanto não tiver os recursos financeiros. No final, a política de pesquisa e desenvolvimento tecnológico é que fica prejudicada. Como já visto, não há razão jurídica para esse dilema, pois a própria Constituição Estadual fixou o regime duodecimal de transferências.

O que se constata, ao fim e ao cabo, é que o Executivo não tem repassado, periódica e integralmente, os recursos financeiros à Fapemig, conforme determina a Constituição Estadual.

Portanto, não assiste razão ao defendente, devendo ser mantido o apontamento da Cfamge.

Com efeito, das informações carreadas aos autos pela Unidade Técnica, verifica-se que dos R\$350,845 milhões liberados escrituralmente à FAPEMIG apenas R\$96,622 milhões foram efetivamente repassados à instituição de fomento no exercício de 2020. O repasse insuficiente de recursos, na contramão do que determina a CE/89, cria obstáculos para que a Fundação execute, a contento, não somente as suas despesas de custeio, mas, também, aquelas fundamentais ao cumprimento do seu papel constitucional de promover atividades de fomento, apoio e incentivo à pesquisa científica e tecnológica no Estado.

Como bem destacou a equipe técnica, a simples reserva do recurso, por meio de disponibilização escritural, não garante a efetiva operacionalização dos objetivos da instituição e, por conseguinte, o cumprimento do art. 212 da CE/89.

O não repasse efetivo de recursos, necessários à efetiva operacionalização da Fapemig, correspondentes a, no mínimo, 1% (um por cento) da RCO do estado, representa, como bem asseverou a entidade em sua resposta à Unidade Técnica, retrocesso na evolução da ciência e em seus impactos econômicos e sociais no estado.

Tendo esse cenário em conta, com o intuito de contribuir para cumprimento do disposto no art. 212 da CE/89, apresento as seguintes recomendação ao Poder Executivo:

1. repassar à Fapemig os recursos necessários à sua efetiva operacionalização, ou seja, no mínimo 1% (um por cento) da receita orçamentária corrente ordinária do Estado, dando, assim, cumprimento ao que dispõe o art. 212 da CE/89;

Determino, ainda, à Secretaria do Tribunal Pleno a adoção da seguinte providência:

2. cientificar a Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia da ALMG acerca do estudo técnico realizado pela Cfamge no que se refere à situação dos repasses de recursos destinados à Fapemig, a fim de que aquela instituição adote as medidas que entender pertinentes para garantir a efetividade do comando constitucional inserto no art. 212 da CE/89.

II.9.2 Mineração

Conforme discorreu a Cfamge, em seu relatório, a mineração é tida como a “indústria das indústrias”, uma vez que produz insumos para inúmeras outras atividades da economia, como a agricultura, embalagens, eletrônicos, tecnologia, infraestrutura, transportes, construção civil, medicamentos e aparelhos de saúde. Asseverou que, dada a sua essencialidade para a economia, haja vista ser a fornecedora de insumos essenciais à cadeia produtiva, a atividade minerária foi resguardada das medidas restritivas durante a crise sanitária, consoante § 1º do art. 3º do Decreto nº 10.282/20, que regulamentou a Lei nº 13.979/20, a qual dispôs sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus.

Anotou que o faturamento do setor em 2020, em âmbito nacional, foi de R\$209 bilhões (excluindo petróleo e gás), o que significou mais tributos recolhidos, R\$72 bilhões contra R\$53 bilhões em 2019, incluindo o royalty da CFEM (Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerários), que representou arrecadação de R\$6,079 bilhões, 35% a mais do que no exercício anterior. Desse total, R\$872,640 milhões foram destinados para os estados produtores e R\$3,487 bilhões para os Municípios produtores, 14,35% e 57,36%, respectivamente, percentuais inferiores ao que determina a Lei nº 8.001/90 (15% e 60%).

No que se refere a Minas Gerais, destacou a importância da atividade mineradora tendo indicado que o minério de ferro ocupou, em 2020, a primeira posição nas exportações mineiras, correspondendo ao percentual de 37% do total exportado e apresentando um aumento de 21,6%

em comparação com o ano anterior. Além disso, o ferro-gusa representou 8,4% das exportações, ficando na terceira posição, atrás do café (14%). Ressaltou que o maior parceiro comercial do estado é a China e que o estado é o segundo maior produtor do país, bem como que é possível constatar uma concentração preocupante e uma relevante dependência da economia estadual da atividade mineradora, em razão da falta de diversificação de seu setor produtivo.

Destacou, ainda, que dois fatores influenciam sobremaneira o setor de mineração: o preço do minério de ferro (por ser o mais comercializado, tendo respondido por 45,38% da arrecadação da CFEM em 2020) e a cotação do dólar, já que o seu valor é expresso nessa moeda. Nesse sentido, as movimentações observadas no preço do minério e na cotação do dólar representaram um aumento de 118,82% do valor final da commodity em moeda nacional, saindo de R\$368,93 por tonelada, em dezembro de 2019, para R\$807,31, em dezembro de 2020, o que ocasionou aumento da arrecadação da CFEM no período.

Informou, ainda, que:

A Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – Cfem é fundamentada na Constituição Federal - CR/88, em seu art. 20, § 1º, que determina ser assegurada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado ou compensação financeira pela exploração, em seu território, de recursos naturais, dentre eles os recursos minerais. Ela foi regulamentada pela Lei 7.990/89, que, em seu art. 1º, determina que o aproveitamento de recursos minerais ensejará compensação financeira a ser calculada, distribuída e aplicada na forma da lei e recolhida na venda, no ato de arrematação em hasta pública, na primeira aquisição sob o regime de permissão de lavra garimpeira e no consumo de bem mineral.

Compete à União, por meio da Agência Nacional de Mineração - ANM, arrecadar, fiscalizar e distribuir os valores relativos à Cfem. A distribuição para os entes federados ocorrerá até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador. A Lei 7.990/89, em seu art. 8º, veda a aplicação desses recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal. Essas vedações não se aplicam em duas situações: i) pagamento de dívidas para com a União e suas entidades; e ii) custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive os salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício. Os recursos poderão ainda ser utilizados para capitalização de fundos de previdência.

Já a Lei 8.001/90 define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei 7.990/89 e dá outras providências. Ambas as leis foram alteradas pela Lei 13.540, em 2017, e, dentre as mudanças, destaca-se o aumento da base de cálculo da Cfem e das alíquotas incidentes sobre ela. A base de cálculo, no caso de venda de substância mineral, passou a ser a receita bruta da venda, deduzidos os tributos incidentes sobre sua comercialização. Em relação à alíquota, essa pode ser de até 3,5%, [...].

A legislação federal relativa à Cfem estabelece que pelo menos 20% dos valores destinados aos Estados, Distrito Federal e Municípios onde ocorrer a produção serão destinados, preferencialmente, a atividades relativas à diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral sustentável e ao desenvolvimento científico e tecnológico. Com uma preocupação um pouco maior do que a constante na legislação federal, o Estado de Minas Gerais, por meio da Constituição do Estado de Minas Gerais - CE/89, fixou, em seus artigos 252 e 253, que os recursos da Cfem deverão ser, prioritariamente, aplicados de forma a promover a diversificação econômica, a garantir a permanência do desenvolvimento socioeconômico e conservar o meio ambiente para as gerações futuras, ações essas que impõem ao Estado o dever de assistir, de modo especial, os municípios mineradores. Cabe destacar que, ainda que os conceitos de “preferencialmente”, “prioritariamente” e “de modo especial” sejam vagos quanto à quantificação de um percentual, não restam dúvidas de que as ações devem ser, em sua maioria, destinadas aos fins mencionados.

A assistência aos municípios mineradores, de que trata o art. 253, § 1º, da CE/89, será objeto de plano de integração, a se efetivar, tanto quanto possível, por meio de associação. Ainda segundo o § 3º do mesmo artigo, lei criará o Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, constituído com recursos dos municípios interessados e do Estado, cuja gestão dará prioridade à diversificação das atividades econômicas daqueles entes.

Sobre a normatização do Plano de Integração e a criação do Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, após oitiva do Executivo, que informou estar envidando esforços nesse sentido, encontrando-se em fase final de elaboração o Termo de Referência para contratação de consultoria voltada à implementação do Plano, concluiu que até o momento da elaboração do relatório o plano de integração ainda não havia sido concluído e o Fundo ainda não havia sido criado.

Destacou, ainda, que a arrecadação da CFEM, bem como a produção e comercialização do minério de ferro tem migrado gradualmente de Minas Gerais para o Pará, o que torna mais grave o fato de muitas cidades mineiras ainda não terem conseguido se preparar para o momento em que a mineração deixará de existir em seus territórios, mantendo enorme dependência dessa atividade, o que gera relevante vulnerabilidade econômica e social. Segundo a Cfamege, isso só reforça a necessidade de o estado assumir o papel de coordenar ações com os Municípios para buscar a diversificação econômica e romper com a dependência da extração mineral, sob pena de gerar, em um futuro próximo, altos índices de desemprego e empobrecimento da população.

Informou, também, que o Estado de Minas Gerais, que contribuiu com R\$2,365 bilhões no total da arrecadação da CFEM, recebeu da União R\$361,307 milhões em 2020 e que a despesa fixada para o exercício, atinente aos recursos da referida compensação, representou apenas 25% da receita prevista. Quanto à natureza das despesas executadas, anotou que 99,95% refere-se a Despesas de Capital, majoritariamente no Elemento-Item – Execução de Obras por Contrato de Bens Não Patrimoniáveis, e 0,05% diz respeito a Despesas Correntes.

A equipe técnica, apesar de ter verificado que 99,95% dos gastos realizados destinaram-se à recuperação e à manutenção da malha viária do estado, especialmente em municípios mineradores, afirmou que essas ações não possibilitam concluir que as receitas da CFEM foram aplicadas da forma estabelecida na legislação, considerando o rol de objetivos mais específicos que a assistência do estado ao município que se desenvolve em torno de atividade mineradora deve englobar.

Por fim, asseverou que corrobora a conclusão de não comprovação do cumprimento integral da legislação relativa à CFEM o fato de que a despesa realizada com os recursos da Fonte 32 equivaleram a irrisórios 38,75% da arrecadação correspondente, relação que vem se deteriorando a cada ano, sendo imperiosa a priorização do direcionamento dos recursos 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.

O governador, por intermédio de sua defesa, esclareceu, no que concerne à baixa aderência entre a receita prevista no orçamento e a despesa fixada, o seguinte:

[...] tendo em vista a complexidade da elaboração do Orçamento Anual, até o encerramento dos prazos para elaboração da PLOA 2020, não houve levantamento de projetos que atendessem à totalidade dos vultosos recursos previstos para a arrecadação de Cfem, no exercício, assim como aos requisitos previstos na legislação. [...] as despesas fixadas no Orçamento totalizaram R\$68,200 milhões, os quais foram suplementados em R\$32,950 milhões, na medida em que se vislumbraram novas oportunidades de aplicação dos recursos dessa fonte.

[...] a baixa aderência mencionada pode ser entendida como melhoria do desempenho da Administração Pública, uma vez que a execução orçamentária foi superior ao orçamento previsto na LOA, aproximando a aplicação dos recursos ao valor efetivamente arrecadado, concluindo ser adequada a lógica de prever despesas com projetos levantados pela Administração, e, no decorrer do exercício, calibrar a execução às novas realidades verificadas, evitando, assim, orçamentos inchados artificialmente e que, se executados – aquém do previsto –, seriam passíveis até mesmo de questionamento por parte deste Tribunal de Contas.

A Unidade Técnica, então, debruçando-se sobre os argumentos de defesa, entendeu que também são vultosas as demandas de projetos e ações a serem executados com tais recursos, especialmente em um estado eminentemente minerador, que possui mais de 50% de seus municípios com economias dependentes, em muitos casos, exclusivamente dessa atividade.

Registrou que existem problemas de toda ordem: sociais, econômicos e ambientais, a requererem a assistência do estado, sendo fundamental que o referido ente envide esforços para diagnosticar as necessidades e priorizar o planejamento e a execução das ações necessárias, usando os recursos disponíveis, conforme o disposto nos arts. 252 e 253 da CE/89. O prazo reduzido de elaboração do projeto de LOA não pode servir de fundamento para afastar a responsabilidade do estado, uma vez que o que se espera é o planejamento robusto e em horizonte mais amplo, e não apenas no curto período de elaboração e vigência da Lei Orçamentária.

De igual modo, a Unidade Técnica apurou baixa aderência entre os valores empenhados e a previsão orçamentária da LOA na aplicação dos recursos referentes à Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários (TFRM), instituída pela Lei estadual nº 19.976/11 e regulamentada pelo Decreto nº 45.936/12, criada para o exercício do poder de polícia, que engloba: aplicação das normas de preservação, conservação, controle e desenvolvimento sustentável dos recursos naturais; identificação dos recursos naturais do estado, mediante o mapeamento por imagens espaciais da área de abrangência das atividades minerárias; realização de atividades de controle e fiscalização referentes ao uso dos recursos naturais; registro, controle e fiscalização de autorizações, licenciamentos, permissões e concessões para pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerários.

De fato, a questão da atividade minerária no Estado de Minas Gerais requer um olhar atento do gestor público e dos atores responsáveis pela fiscalização de referida atividade. Tragédias como as de Mariana (Bento Rodrigues) e Brumadinho (Córrego do Feijão), acenderam o alerta para a situação precária da estrutura e do conhecimento técnico dos órgãos ambientais responsáveis pelo licenciamento, fiscalização, controle e monitoramento dos recursos minerários.

Os atores públicos falharam no exercício de suas funções, devendo esta Corte de Contas, que realiza auditorias com o foco mais voltado para a verificação das despesas, evoluir para apurar os impactos ambientais, econômicos e sociais advindos da exploração de minério. A própria Constituição Estadual, por meio do § 3º do art. 214, estabelece que parte dos recursos estaduais da CFEM seja aplicada para garantir a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cabendo ao estado, dentre outras ações, promover a educação ambiental, assegurar o livre acesso às informações sobre o meio ambiente, bem assim prevenir e controlar a poluição e demais formas de degradação ambiental.

Como bem destacou a Cfange, os arts. 252 e 253 da Carta Estadual determinam a aplicação dos recursos da CFEM na assistência aos Municípios, com fins de diversificação de sua economia e garantia de manutenção de seu desenvolvimento socioeconômico, sem prejuízo da aplicação de recursos na proteção do meio ambiente.

O art. 253 exige, também, o desenvolvimento de um plano de integração e assistência aos municípios mineradores, a ser efetivado, tanto quanto possível, por meio de associação que os congregue, e, ainda, que seja criado, por lei, o Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, formado por recursos oriundos do estado e dos municípios interessados, cuja gestão dará prioridade à diversificação de atividades econômicas, na forma de lei complementar.

Mais de 30 (trinta) anos se passaram desde a promulgação da CE/89 e ainda não houve a criação desse fundo que muito contribuiria para a sustentabilidade das economias locais.

Nesse sentido, acolho as propostas de recomendações e determinações apresentadas pela Cfamge e direcionadas ao Poder Executivo estadual, com o intuito de contribuir para a melhoria da gestão dos recursos advindos da CFEM e da TRFM, às quais acresço, ao final, proposição específica atinente à promoção do desenvolvimento sustentável e à aplicação dos recursos da referida taxa:

Recomendações

1. elaborar e enviar à ALMG o projeto de lei referente à criação do Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, em cumprimento ao art. 253, § 1º, da CE/89;
2. promover questionamento à ANM quanto ao repasse do percentual total da receita arrecadada de CFEM, a que faz jus o estado;
3. priorizar 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;
4. intensificar os estudos, programas e projetos com vista à promoção do desenvolvimento sustentável, região por região, ampliando a agregação de valor à produção, com diversificação econômica, gerando mais renda e empregos, em conciliação com a proteção ao meio ambiente e melhorias sociais, o que, em conjunto, possibilitará o aumento do potencial de arrecadação fiscal;
5. aplicar os recursos arrecadados com a TRFM em ações que gerem benefícios e acarretem a proteção e fiscalização do meio ambiente, considerando que eles foram destinados, pelo Decreto nº 45.936/12, aos órgãos do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Sisema);

Determinação

6. enviar a esta Corte de Contas, no prazo de 30 (trinta) dias, a partir da publicação do acórdão do parecer prévio, Plano de Ação elaborado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad), acompanhado das ações atualizadas ali estabelecidas, decorrente da auditoria realizada em referido órgão, em junho de 2019, após a tragédia de Brumadinho, para avaliação do gerenciamento de riscos dos processos de fiscalização e licenciamento ambiental de complexos minerários de ferro.

II.9.3 Despesas com Publicidade

Segundo a Unidade Técnica, a publicidade governamental compreende, em aspectos gerais, os gastos realizados com a divulgação das ações de governo, envolvendo a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos. Ela deve ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, tudo conforme o disposto no § 1º do art. 37 da CR/88 e no *caput* do art. 17 da CE/89, que estabelece ainda, em seu parágrafo único, a obrigatoriedade da publicação dos gastos realizados com publicidade

pela Administração Pública Estadual. A orientação sobre como fazer essa publicação consta no art. 7º da Lei estadual nº 13.768/00.

Informou que, em 2020, o Executivo, por meio da Administração Direta, Autarquias, Fundações e Fundos, empenhou despesa com publicidade da ordem de R\$62,899 milhões, os quais somados com os R\$20,438 milhões pagos pelas empresas controladas pelo estado, totalizaram uma despesa total de R\$83,337 milhões. Pontuou, ainda, a existência de Restos a Pagar, cujo saldo apurado em dezembro de 2020 era de cerca de R\$29,087 milhões (incluindo os processados e os não processados), havendo valores inscritos, liquidados e não pagos do exercício de 1998, 2005, 2013 e 2014, que se encontram registrados na dívida flutuante.

Esclareceu a equipe técnica que o art. 158 da CE/89, *caput* e § 2º, dispõe que a lei orçamentária assegurará investimentos prioritários em programas para diversas áreas e também para o atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais, bem como que o percentual executado e pago das despesas com publicidade não será superior, em cada trimestre, ao percentual executado e pago das despesas decorrentes das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais.

Ressaltou, entretanto, que o governo não cumpriu a norma prevista no § 5º do art. 155 da CE/89, que determina seja fixado, na LOA, percentual não inferior a 1% da RCO do estado para o atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais.

Dessa forma, como a LDO de 2020 não contemplou essa determinação e, por consequência, a LOA não fixou o referido percentual, a Cfamge considerou, para fins de análise, o percentual de 1% RCO como o limite a ser observado no exercício. Sendo assim, como a RCO realizada foi de R\$49,693 bilhões, 1% desse valor corresponderia a R\$496,933 milhões e, uma vez que a despesa total com publicidade foi de R\$83,337 milhões, ter-se-ia como resultado o percentual de 16,77% em relação ao limite, ficando, portanto, o valor gasto com publicidade abaixo do teto constitucionalmente estabelecido.

No que se refere à transparência na aferição dos gastos dos órgãos e entidades da Administração Pública, assinalou a equipe técnica que esta Corte de Contas já havia sugerido que o estado definisse um modelo único de demonstrativo contendo as informações mínimas exigidas por lei: órgão executante ou empresa contratante, objeto da publicidade, empresa publicitária, valores totais e mensais do contrato e período de veiculação. Esse modelo único, entretanto, ainda não foi implementado, ou seja, cada órgão publica as informações conforme modelo próprio, sem os novos dados exigidos pela Lei nº 23.650/20, que altera a Lei nº 13.768/00, a qual dispõe sobre a propaganda e a publicidade promovidas por órgão público ou entidade sob controle direto ou indireto do estado.

Conforme transcrição da Unidade Técnica, o governador, em sede de defesa, argumentou, quanto à manutenção de valores antigos de Restos a Pagar referentes a despesas com publicidade:

1. Quanto a Manutenção de valores em Restos a Pagar dos exercícios de 1998 e 2005: - Relatório da Cfamge páginas 397 a 405 (30030365) a) Exercícios de 1998 – Saldo apontado pela Cfamge/TCEMG no Relatório de Abertura de Vistas Balanço 2020 com valor de R\$ 116.225,00 (cento e dezesseis mil duzentos e vinte e cinco reais) - Os credores são: Casablanca Comunicação e Marketing Ltda. e SMP&B Comunicação Ltda. – não foram pagos, pois, encontram-se sub judice. b) Exercício de 2005 – Saldo apontado pela Cfamge/TCEMG no Relatório de Abertura de Vistas Balanço 2020 R\$ 428.989,23 (quatrocentos e vinte e oito mil, novecentos e oitenta e nove reais e vinte e três centavos) – Os credores são: SMP&B Comunicação Ltda. e DNA Propaganda Ltda. – Honorários devidos a essas agências de publicidade. Não foram pagos por recomendação da Advocacia Geral do Estado – AGE, que determina que o Estado não deve efetuar os pagamentos

devidos a esses titulares, face as mais variadas razões de ordem jurídica e de conveniência administrativa, presentes no histórico da contratação que gerou tais saldos, constante do Ofício nº 401/2014-CJ, de 23/12/2014 e Nota Jurídica nº 4.150 também de 23/12/2014.

Informou a Cfamge, também, que a Secretaria Geral do Executivo estadual se manifestou, por meio do Memorando. SECGERAL/SUBSECOM/NCP. nº 212/2021, apresentando esclarecimentos complementares em relação aos restos a pagar dos anos de 1998, 2005, 2013 e 2014.

Embora tenha considerado esclarecedores e pertinentes os esclarecimentos prestados, a Unidade Técnica observou que se há agências publicitárias com contratos *sub judice* ou que, por recomendação da AGE, não se deva pagar face às mais variadas razões de ordem jurídica, deveria o governo alertar as unidades orçamentárias para que não celebrem novos contratos de publicidade com tais agências enquanto houver alguma pendência.

Já quanto à padronização do demonstrativo das despesas com publicidade, fazendo constar a indicação do objeto da publicidade, a empresa publicitária, o período de veiculação, bem como as informações relacionadas às fases da despesa (empenho, liquidação e pagamento, e ainda a movimentação dos restos a pagar, se houver), o Executivo, em sua defesa, por meio de sua Secretaria Geral, comprometeu-se a trabalhar para adaptar-se aos termos do art. 7º da Lei nº 13.768/00, modificada pela Lei nº 23.650/20.

Com efeito, a publicidade dos atos da Administração Pública Estadual, tratada na CR/88 como princípio (art. 37, *caput*, da CR/88), constitui pilar e sustento do próprio Estado Democrático de Direito, em que os cidadãos participam, por meio de seus representantes eleitos, da vontade estatal. Em regra, tudo que diga respeito aos órgãos públicos e suas respectivas funções deverá ter publicidade e transparência, de modo que exceções a essa regra só devem encontrar guarida na própria Constituição. Nesse cenário, quando a lei exigir que a publicidade se dará de determinada forma, torna-se ela regra jurídica, fundada em princípio constitucional ao qual deve ser garantida máxima efetividade.

Nesse sentido, vê-se que a regra prevista no art. 7º da Lei nº 13.768/00, que dispõe sobre a propaganda e a publicidade promovidas por órgão público ou entidade sob controle direto ou indireto do estado, não vem sendo observada pelo Executivo Estadual, conforme anotou a Unidade Técnica.

Da mesma forma, a não fixação do percentual não inferior a 1% da receita orçamentária corrente ordinária do estado para o atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais, consoante determina a norma prevista no § 5º do art. 155 da CE/89, prejudica a verificação do cumprimento do disposto no § 2º do art. 158 da mesma carta constitucional, que dispõe que o percentual executado e pago das despesas com publicidade não será superior, em cada trimestre, ao percentual executado e pago das despesas decorrentes das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais.

Tendo em conta esse contexto, acolho as seguintes proposições apresentadas pela Cfamge ao Poder Executivo, com o intuito de contribuir para a transparência e melhoria da gestão dos recursos despendidos com publicidade:

Recomendações

1. providenciar que todas as unidades e órgãos do estado publiquem corretamente os gastos com publicidade, de forma padronizada, e, principalmente, atendendo a todos os dispositivos da Lei nº 13.768/00, alterada pela Lei nº 23.650/20, demonstrando, assim, para a sociedade, comprometimento e transparência dessas informações;
2. dar cumprimento, nos próximos projetos de LDO, ao disposto no art. 155, § 5º, da Constituição Estadual, que determina a fixação de percentual não inferior a 1% da

receita orçamentária corrente ordinária do estado para o atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais, percentual esse a ser incluído na LOA, a fim de possibilitar a observância do art. 158, *caput* e § 2º, da CE/89.

II.10 CUMPRIMENTO DE RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

De início importa anotar que neste momento será realizada a análise das recomendações e determinações referentes às contas do exercício de 2018, uma vez que a disponibilização da ementa e do inteiro teor do parecer prévio relativo às contas de 2019 só ocorreu no Diário Oficial de Contas (DOC) em 16/07/21, não havendo, assim, prazo hábil para cumprimento pelo governo das medidas sugeridas, bem como para a avaliação das providências adotadas pela Cfamge.

Tendo isso em conta, apresento as considerações elaboradas pela Cfamge, quanto ao estágio de cumprimento de cada recomendação/determinação exarada nos autos do BGE nº 1.066.559, para ao final apresentar aquelas que precisam ser reiteradas, por não terem sido adimplidas satisfatoriamente.

II.10.1 Recomendações ao Governo:

- A) Executar com maior eficácia as ações priorizadas nos Fóruns Regionais e constantes no Pacto pelo Cidadão, tendo em vista o não alcance do conceito satisfatório nos exercícios de 2016 e 2017, bem como incluir, na avaliação do Pacto pelo Cidadão, os dados financeiros, além de, idealmente, os qualitativos sobre a efetividade e/ou impactos na qualidade de vida da população de cada território do estado**

Situação: Prejudicada

Consta do Relatório de Controle Interno, na avaliação sobre as recomendações de 2018 do TCEMG, as fls 125, que a Seplag, por meio do OF.GAB.SEC. n.º 56/2021, de 17/2/2021, constante do processo SEI n.º 1520.01.0000881/2021-94, informou que: a vigência estabelecida no Pacto pelo Cidadão foi de 18 de novembro de 2016 (data de sua assinatura) até 31 de dezembro de 2018, não havendo renovação deste instrumento após o término da vigência.

De fato, sem a renovação do Pacto Pelo Cidadão, encerrando-se em dezembro de 2018 e com a aprovação do parecer das Contas do Governador de 2018 pelo Pleno em 12/02/2020, publicada em 05/05/20, esta recomendação perdeu seu efeito.

- B) Utilizar indicadores finalísticos, como ferramenta essencial de mensuração do desempenho governamental, pois a avaliação dos instrumentos de planejamento público não substitui a utilização desses indicadores de medição da macrogestão**

Situação: Parcialmente atendida.

Consta do Relatório de Controle Interno, na avaliação sobre as recomendações de 2018 do TCEMG, as fls 126, que a Seplag, por meio do OF.GAB.SEC. n.º 56, de 17/2/2021, constante do processo SEI n.º 1520.01.0000881/2021-94, informou que:

Memorando.SEPLAG/SPLOR.n.º 27/2021: Reiteramos para o exercício de 2018 o entendimento explicitado no OF.GAB.SEC. n.º 090/2020 (11947772), inserido no processo SEI n.º 1520.01.0006478/2019-10. O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI foi atualizado pela Lei n.º 23.577, de 15 de janeiro de 2020, para o período de 2019 a 2030 e definiu a partir da visão de longo prazo para 2030, bandeiras, princípios, dez objetivos estratégicos, 31 indicadores e metas de médio e longo prazo para os anos de 2022, 2026 e 2030. O rol de indicadores e suas metas estão disponíveis no site da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão: <http://www.seplag.mg.gov.br/sites/default/files/documentos/planejamentoeorcament>

o/plano-mineiro-de-desenvolvimento-integrado-pmdi/pmdi_2019-2030_virtual2.pdf.

Além disso, a Lei nº 23.752, de 30 de dezembro de 2020, que dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG - 2020-2023, para o exercício 2021, atualizou os programas e ações de governo para o quadriênio 2021 - 2024. Nele constam 233 indicadores de programa que foram institucionalizados para apurar o desempenho e a qualidade das entregas previstas. O rol de indicadores previstos para o PPAG 2020- 2023, exercício 2021, bem como suas metas encontra-se disponível no site da SEPLAG: https://drive.google.com/drive/u/7/folders/1LXVhzri5TXqapCtTDknejUsf7si_7At.

A recomendação foi atendida tendo em vista a criação dos indicadores finalísticos. Entretanto, conforme consta no presente relatório, os indicadores ainda não são na quantidade e qualidade ideais, alguns, inclusive constam em valores brutos, motivo pelo qual requer aprimoramento.

C) Concentrar esforços para privilegiar a execução das Ações decorrentes da demanda popular – um dos pilares do modelo de gestão adotado no estado

Situação: Não Atendida.

Consta do Relatório de Controle Interno, na avaliação sobre as recomendações de 2018 do TCEMG, as fls 127, que a Seplag, por meio do OF.GAB.SEC. nº 56 de 17/2/2021, constante do processo SEI nº 1520.01.0000881/2021-94, informou que:

Memorando SEPLAG/SPLOR nº 27/2021: A despeito das dificuldades relacionadas ao estado de calamidade pública e à crise fiscal vivenciada pelo Estado, a SEPLAG-MG pretende liberar, até o final do primeiro quadrimestre de 2021, as cotas orçamentárias das Ações contempladas com as emendas oriundas da Comissão de Participação Popular. Desse modo, espera-se que os órgãos e entidades contemplados planejem e executem as demandas populares aprovadas na Lei nº 23.751, de 30 de dezembro de 2020, que Estima as receitas e fixa as despesas do Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais e do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado para o exercício financeiro de 2021.

A justificativa em tela apresentou apenas uma pretensão para o exercício corrente, sem apresentar qualquer argumento sobre a não execução das emendas de participação cidadã, apesar das reiteradas recomendações por esta Corte sobre o tema. Conforme consta no Relatório sobre a Macrogestão e Contas do Governador do Estado de Minas Gerais, exercício de 2020, além da redução significativa de dotações previstas a partir de 2017, a execução apresentou queda a cada ano: 44,28% do previsto em 2017, 23,75% em 2018, 21,80% em 2019 e apenas 15,87% em 2020.

D) Alertar para a elaboração de indicativos e dados qualitativos sobre os resultados, que possam demonstrar a efetividade ou o impacto das políticas sociais na qualidade de vida dos mineiros

Situação: Atendida.

Consta do Relatório de Controle Interno, na avaliação sobre as recomendações de 2018 do TCEMG, as fls 127-128, que a Seplag, por meio do OF.GAB.SEC. nº 56 de 17/2/2021, constante do processo SEI nº 1520.01.0000881/2021-94, informou que:

Atualmente os mecanismos de aferição da efetividade ou do impacto das políticas sociais são os indicadores de programa inserido no PPAG 2020-2023, os indicadores de desempenho das ações inseridas em programas sociais, bem como os 31 indicadores e metas de médio e longo prazo para os anos de 2022, 2026 e 2030 estabelecidos no PMDI.

Os indicadores de programa são definidos pelos órgãos e entidades responsáveis pela gestão do programa social durante a fase de elaboração ou revisão do Plano. O rol de indicadores previstos para o PPAG 2020-2023, exercício 2021, bem como suas metas

encontra-se disponível no site da SEPLAG:
https://drive.google.com/drive/u/7/folders/1LXVhzri5TXqapCtTDkne-jUst7si_7At.

Já os indicadores de desempenho da ação oferecem uma rápida visualização do desempenho físico e orçamentário da ação até o bimestre monitorado, revelando, para cada uma dessas dimensões, se o status da ação é “sem meta estabelecida”, “sem execução”, “crítico”, “satisfatório” ou “subestimado”. Os status refletem o percentual de execução física e orçamentária da ação frente à meta programada até o período monitorado.

Por sua vez, os indicadores do PMDI estão relacionados aos 10 objetivos estratégicos que representam o que o Estado pretende alcançar até 2030. O rol de 31 indicadores e suas metas estão disponíveis no site da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão: http://www.seplag.mg.gov.br/sites/default/files/documentos/planejamento/orcamentario/plano-mineiro-de-desenvolvimento-integradopmdi/pmdi_2019-2030_virtual2.pdf

Por fim, sobre os resultados dos programas sociais, aqueles de maior relevância e a critério do órgão ou entidade responsável pela gestão do programa, são registrados no SIGPLAN com periodicidade bimestral, semestral e anual. Tais resultados compõem o Relatório Anual de Avaliação do PPAG.

A partir da definição, apuração e utilização dos resultados de uma carteira de indicadores de efetividade suficientes, as informações por eles produzidas refletirão também os resultados dos programas sociais e, portanto, suprirão essa necessidade.

E) Atentar para o histórico de redução dos aportes nas Ações de Acompanhamento Intensivo e concentrar esforços no aprimoramento da gestão da regionalização das políticas públicas do estado, imprimindo maior transparência na demonstração da execução orçamentária

Situação: Atendida.

Na comparação com o exercício de 2018, as despesas empenhadas nas ações de Acompanhamento Intensivo foram, em termos de participação no orçamento, maiores em 2019 (4,93%) e 2020 (4,25%). Além disso, a Seplag, por meio do OF.GAB.SEC. nº 56, de 17/2/21, constante do Processo SEI nº 1520.01.0000881/2021-94, salientou a discricionariedade quanto às decisões voltadas para a implementação dos programas governamentais do PPAG 2016-2019, nos exercícios a que se referem.

Quanto à transparência na demonstração da execução orçamentária e à gestão da regionalização das políticas públicas, a Cfamge também compartilha os esclarecimentos prestados. A Secretaria argumentou que são publicados, bimestralmente, o relatório de monitoramento do PPAG e a sua base de dados, em que se pode acompanhar a evolução das metas físicas e orçamentárias e a sua regionalização, assim como a execução global do Plano. Nesse relatório, avalia-se o desempenho das metas físicas e orçamentárias conforme a programação de execução e, para todas as ações que apresentarem desvio do planejado maior que 30 pontos percentuais, para mais ou para menos, o responsável deve justificar o porquê da divergência. A Secretaria destacou, também, o relatório anual de avaliação do Plano, que tem o objetivo de aferir e analisar os resultados alcançados em cada programa de Governo, publicado e encaminhado à ALMG e ao TCE, anualmente.

F) Atentar para a importância da implantação de sistema de custos, conforme o art. 50, § 3º, da LRF

Situação: Atendida.

A LOA 2020 já foi concebida dentro da lógica de sistema de custos.

G) Adequar o Anexo de Riscos Fiscais da LDO, especificando as providências a serem tomadas, caso os riscos fiscais se concretizem

Situação: Não atendida

O anexo de riscos fiscais permanece tratando apenas das possíveis contingências, sem abordar as medidas a serem tomadas caso elas venham a se materializar.

H) Observar o sistema de programação orçamentária e financeira de desembolso mensal, conforme as disposições do art. 8º da LRF e contingenciar as despesas passíveis de intervenção

Situação: Parcialmente Atendidos.

O Poder Executivo editou o Decreto 47.865, em 14/2/20, dispondo sobre a programação orçamentária e financeira do Estado de Minas Gerais, para o exercício de 2020, abrangendo seus respectivos órgãos e entidades.

Diante da pandemia provocada pelo novo coronavírus e da situação de estado de calamidade pública, reconhecida pelo Decreto Estadual 47.891/20, o Estado, pela primeira vez, oficialmente, após a sanção da LRF, ficou dispensado do cumprimento de resultados fiscais e da necessidade de contingenciamento de despesas.

Em que pese a desnecessidade de contingenciamento, diante do cenário de crise, foi instituído, por meio do Decreto Estadual 47.904, de 31/3/20, o Plano de Contingenciamento de Gastos no âmbito da Administração Direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, das empresas dependentes e dos fundos estaduais, como alternativa para contornar a queda da arrecadação projetada para o Estado durante a pandemia. Nele, foram estabelecidas as diretrizes de redução de despesas, objetivando direcionar ações gerais para mitigar os impactos financeiros causados pela covid-19.

Constatou-se, com base na descrição constante no art. 2º do referido Plano, que nem todas as determinações ali impostas foram cumpridas. Verificou-se, ainda, que os valores nele propostos não foram respeitados, tendo a despesa empenhada superado a programada, em todos os trimestres do exercício, em mais de 100%, sendo que, no último trimestre, superou os 500%.

Assim, verificou-se o descumprimento parcial da Programação Orçamentária, tanto sob o enfoque do Decreto 47.865, quanto do Plano de Contingenciamento.

I) Apropriar as Despesas com Pessoal e Encargos Sociais por programa governamental, como já é realizado nos Eixos Educação e Saúde, na busca pela melhoria da gestão e da transparência

Situação: Atendida.

A Seplag, por meio do OF.GAB.SEC. n.º 56/2021, informou que, a partir de 2020, iniciou-se o processo de estruturação dos centros de custo nos órgãos e entidades do Estado, de modo que a proposta orçamentária desse ano foi elaborada apropriando-se os gastos com pessoal dentro dos programas e das ações em que os servidores atuam.

Em consulta ao Siafi, constatou-se que, dos 149 programas definidos para o OF de 2020, 124 (83,22%) empenharam despesas para gastos com Pessoal e Encargos Sociais. O Programa 705 – Apoio à Administração Pública concentra 50,16% do total empenhado com o referido grupo de despesa, no entanto, a grande maioria (90,34%) tem relação com o pagamento de aposentadorias. Percebe-se que a nova metodologia de rateio permitiu alocar os custos com Pessoal e Encargos Sociais nas ações em que os servidores mais colaboraram para o alcance da política pública, fracionando esses gastos pelos diversos programas do PPAG 2020. Portanto, a nova técnica contribuiu para a transparência da gestão e orienta o planejamento das ações, a aferição de desempenho e a tomada de decisões.

J) Demonstrar, no financiamento do Transporte Escolar, a segregação dos valores devidos e não pagos de exercícios anteriores e os valores devidos do exercício

fiscalizado, de forma a proporcionar a transparência necessária ao exercício do controle externo e social

Situação: Atendida.

Cfamege: Em resposta, a Secretaria de Estado de Educação – SEE, por meio do Ofício SEE/GAB - APOIO nº 65, de 11/2/21, constante do Processo SEI nº 1520.01.0000874/2021-89, informou que os valores inscritos em Restos a Pagar, referentes a 2018, foram totalmente pagos no exercício de 2019, tendo enviado planilha (SEI 25134389) para demonstrar tal informação. Quanto aos Restos a Pagar de exercícios anteriores a 2018, também objeto da recomendação, nada foi dito pela Secretaria.

Para suprir a omissão, esta unidade técnica realizou consulta ao Siafi, no período 2016-2020, tendo apurado que toda a despesa empenhada em 2016 (R\$ 310,880 milhões) foi inscrita em RPNP, pagos nos exercícios de 2017 e 2018, [...]. Os Restos a Pagar referentes aos anos de 2017, 2018 e 2019 foram pagos ou cancelados dentro do exercício subsequente. Contudo, pondera-se o alto valor, R\$ 30,368 milhões, que foi cancelado após a fase de liquidação da despesa (coluna Valor Cancelado Processado).

[...]

Quanto à transparência, apesar de a defesa não abranger o tema, os dados da tabela também estão disponíveis no Portal da Transparência (<http://www.transparencia.mg.gov.br>), portanto, abertos ao público, de forma a proporcionar o controle social.

K) Aprimorar os resultados do IAP, que demonstraram desempenho da execução orçamentária dos programas e ações do PPAG pouco aderente com as metas físicas e financeiras previstas

Situação: Não atendida.

Inferior ao de 2018 (44,00), o IAP consolidado para todo o Orçamento de 2019 obteve grau de eficácia Baixo (>20 e ≤ 40), tendo apresentado o valor de 39,34, próximo, portanto, do limite superior desse intervalo. Sendo assim, a melhora observada em 2020 foi capaz de alterar a classificação de eficácia do Índice, para Razoável (>40 e ≤ 60), tendo apresentado o valor de 43,13. Apesar disso, a maioria das Áreas Temáticas apresentaram Baixo grau de eficácia e nenhuma rompeu a barreira do Razoável. Desse modo, os resultados do IAP continuam a sinalizar oportunidades de melhoria do planejamento.

A Seplag, por meio do OF.GAB.SEC. nº 56, de 17/2/21, informou que, em agosto e setembro de 2020, os órgãos e entidades estaduais realizaram a revisão dos programas e ações inseridos no PPAG, a fim de: possibilitar a atualização do Plano diante das mudanças ocorridas no processo de execução e identificadas durante o seu monitoramento e avaliação; permitir a melhoria contínua do processo de elaboração, execução, monitoramento e avaliação dos programas e ações; e contribuir para a transparência e adequação dos objetivos de Governo às demandas da sociedade. Além dessa revisão, a Seplag informou que orientou os órgãos e entidades a reverem o planejamento de suas metas físicas e orçamentárias para o exercício financeiro de 2021.

Diante do exposto, conclui-se que as medidas adotadas surtirão (a se confirmar) efeito na apuração do IAP de 2021, sendo que os resultados de 2019 e 2020 ainda refletem a baixa aderência do planejamento físico e financeiro das ações que compõem o PPAG.

L) Estabelecer parâmetro legal para o limite máximo de gastos com publicidade e ter atenção ao crescimento das inscrições das despesas com publicidade em Restos a Pagar, comprometendo o planejamento dos exercícios seguintes

Situação: Não atendida

Na avaliação sobre as recomendações de 2018 do TCEMG, do Relatório de Controle Interno de 2021 – CGE, as fls 137 a 139, consta a resposta sobre esse questionamento da

Secretaria Geral, que por meio do Ofício SECGERAL/GABINETE nº 311, de 4/2/2021, constante do processo SEI nº 1520.01.0000564/2021-20, enviou a seguinte manifestação:

[...] informamos que a execução das despesas com publicidade obedecem a um limite máximo, abaixo do orçamento estabelecido para o exercício, e que as inscrições dessas despesas em Restos a Pagar ocorre devido à especificidade do procedimento de execução dessas despesas. A Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças, esclarece que em relação ao Item 14., “do crescimento das inscrições das Despesas com publicidade em Restos a Pagar, comprometendo o planejamento dos exercícios seguintes;” houve redução das inscrições nos anos de 2021 comparado a 2020. Em 2021, não houve inscrição de restos a pagar processados, conforme registrado em anos anteriores. A diminuição dos valores inscritos é resultado dos esforços realizados pela Secretaria Geral, juntamente com a Secretaria de Estado de Fazenda, que vem liberando as cotas financeiras conforme solicitações.

A Secretaria Geral alega que as execuções das despesas com publicidade obedecem a um limite máximo, abaixo do orçamento estabelecido para o exercício, mas ainda continua a não ter um parâmetro legal a respeito de limites com despesas com publicidade. E quanto aos Restos a Pagar, após análise do Relatório Técnico das Contas de 2020, sobre gastos com Publicidade, constatou-se que ainda continua o crescimento dos valores inscritos em Restos a Pagar Não Processados. Dessa forma a recomendação não foi atendida.

M) Envidar esforços no sentido de empregar a totalidade dos recursos arrecadados com a CFEM na melhoria das condições socioeconômicas dos municípios mineradores

Situação: Parcialmente atendida.

No Relatório de Auditoria, que integra o Balanço Geral do Estado de 2020, fl. 139, a CGE, com base em manifestações apresentadas pela Sede e pela Seplag, no tocante às ações realizadas e em andamento, visando à otimização do emprego dos recursos arrecadados com a Cfem, avaliou como atendida a recomendação deste Tribunal de Contas, no relatório técnico sobre as Contas de 2018, considerando o que determina o art. 252 da Constituição Estadual, no sentido de o recurso ter sido utilizado de forma prioritária para atender aos municípios mineradores. As ações mencionadas foram, em especial, aquelas voltadas à elaboração do Plano Estadual de Mineração – PEM, à Avaliação Ambiental Estratégica do Minério de Ferro e ao acompanhamento de projetos de diversificação econômica dos municípios mineradores.

O entendimento da CGE não é corroborado, na íntegra, por esta equipe técnica, que, com base no acompanhamento e na avaliação da execução orçamentária da receita e da despesa relativas à Cfem, que vêm sendo realizados ao longo dos anos, chegou a conclusão diversa.

Primeiramente, no que tange ao emprego dos recursos arrecadados com a Cfem, na sua totalidade, não se tem verificado esse cumprimento, ao contrário, a despesa realizada com esses recursos equivaleram a irrisórios 38,75% da arrecadação correspondente em 2020, relação que vem se deteriorando a cada ano.

Quanto à conformidade da destinação dos recursos da Cfem às prescrições da CE/89, apurou-se que 99,95% dos gastos realizados em 2020 objetivaram a recuperação e manutenção da malha viária do Estado, especialmente em municípios mineradores; contudo, ações limitadas à malha viária não possibilitam a confirmação de que houve aplicação prioritária, na forma estabelecida na legislação, em face do rol de objetivos mais específicos que a assistência do Estado ao Município que se desenvolve em torno de atividade mineradora deve englobar, sejam eles a diversificação de sua economia, a garantia de permanência de seu desenvolvimento socioeconômico e a conservação do meio ambiente para as gerações futuras. Já quanto ao restante dos gastos com os recursos da Fonte 32, 0,05%, embora alocados em ações com foco diretamente voltado aos objetivos da Cfem, além de constituírem uma parcela mínima, que sequer refletiu suas respectivas previsões orçamentárias, também ínfimas, em razão da priorização das despesas necessárias ao enfrentamento da pandemia de covid-19, conforme informações do Sigplan

e da Sede, no Memorando SEDE/DPOF.nº 10/2021, de 2/2/21, não tiveram a comprovação de que beneficiaram apenas municípios mineradores do Estado.

- N) Agir de forma mais enérgica no sentido de buscar o efetivo alcance das Metas Fiscais, em face de sua relevância como instrumento de planejamento, transparência e controle fiscal, devendo, no caso de não atingimento, ao final de cada bimestre, ser adotado o mecanismo previsto no art. 9º da LRF**

Situação: Prejudicada

O contexto de calamidade pública desobriga o ente federado a atingir as metas fiscais previstas na LDO, nos termos do art. 65 da LRF.

- O) Analisar a possibilidade de elaborar o Projeto de Lei do Regime Próprio de Previdência dos Militares do Estado e enviá-lo à ALMG, eis que constitui medida fundamental para a garantia de sustentabilidade do Regime**

Situação: Não atendida.

Apesar das recentes alterações na previdência do Estado, não foram localizadas proposições de alteração da Lei Estadual 5.301/69, que dispõe sobre os benefícios relativos aos proventos de inatividade dos servidores públicos militares do Estado, nem da Lei Estadual 10.366/90, que trata dos benefícios de pensão por morte, pecúlio, auxílio-natalidade, assistência à saúde, auxílio-reclusão e auxílio-funeral para os servidores militares e seus dependentes. A necessidade de atualização dessa legislação está ainda mais relevante após as alterações trazidas pela Lei Nacional 13.954/19, que dispõe, entre outros assuntos, sobre normas gerais de inatividade e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares.

II.10.2 Recomendação aos atuais gestores do BDMG e da Copanor

- P) Observar o disposto nos art. 167, II, da CR/88, no art. 161, II, da CE/89 e no art. 42 da Lei nº 4.320/64 no curso da execução orçamentária**

Situação: atendida.

Não foram constatadas infringências aos arts. 167, II, da CR/88 e 42 da Lei 4.320/64 durante o exercício financeiro de 2020.

II.10.3 Determinações ao Governo

- Q) Proceder à 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, seguintes tópicos: - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino; - Ações e Serviços Públicos de Saúde; e - Restos a Pagar x Disponibilidades Financeiras**

Situação: Não Atendida.

Até a data de fechamento deste relatório, o Termo de Compromisso determinado no Parecer Prévio relativo às Contas Governamentais de 2017, incluindo os valores relativos ao resultado da execução orçamentária dos Restos a Pagar em 2018, não havia sido apresentado. Cumpre ressaltar que, em 2020, nos autos do Processo no 1.066.559 (Balanço Geral do Estado de Minas Gerais, Exercício de 2018), o Estado peticionou sugerindo a sua não celebração, tendo em vista os efeitos financeiros decorrentes da covid-19 e a consequente deterioração da economia mineira. A Cfamge, em 6/10/20, instada a se manifestar, opinou pela manutenção da celebração do referido Termo, o que foi acolhido pelo Conselheiro José Alves Viana. Não obstante, foi concedido o prazo de 30 (trinta) dias para a sua apresentação, porém, em 29/12/20, foi apresentado pelo Estado novo pedido de dilação de prazo, o qual foi deferido e vencerá em maio deste ano.

R) Destinar ao Fundeb a parcela correspondente aos 2% do ICMS relacionada ao Fundo de Combate à Pobreza, em cumprimento aos dispositivos legais

Situação: Não Atendida.

A SEF, por meio do Ofício SEF/STE-SCCG nº. 39/2021, de 22/2/2021, constante do processo SEI nº 1520.01.0000878/2021-78, encaminhou a seguinte manifestação:

A Lei 19.990/2011 que cria o Fundo de Erradicação da Miséria prevê no inciso VII do Art. 2º que são recursos do FEM as receitas resultantes do disposto § 1º do art. 82 do ADCT, logo caso seja entendimento da CGE que parte dos recursos devem ser destinados para o FUNDEB, solicito apresentação dos dispositivos legais que definem tal destinação. Ressalto que através do ofício nº 207/2021 de 16/02/2021 apresentamos o entendimento acima ao Tribunal de Conta do Estado e ainda não recebemos retorno, com entendimento adverso. Por fim, considerando a sensibilidade das questões acima, estamos à disposição para discutirmos os pontos. Avaliação da CGE: Conforme manifestação, a SEF aguarda o retorno do TCEMG relativo ao envio do Ofício nº 207/2021, de 16/02/2021, dessa forma não foi possível avaliar o atendimento da determinação.

Independentemente do resultado da consulta da SEF a CGE sobre o assunto, entende essa equipe técnica que os dispositivos legais que definem a parcela de ICMS a ser repassada ao Fundeb são muito claros, conforme já mencionado ao longo do relatório (art. 60, inciso II, do ADCT, da Constituição Federal, art. 3º, inciso II, da Lei 11.494/07, art. 4º, CTN). Ademais, o Balanço Geral do Estado referente a esse exercício foi publicado no Diário Oficial em 5/5/20, não sendo, portanto, justificável até a presente data, o Estado não ter tomado as devidas providências para o cumprimento dessa determinação.

S) Promover o efetivo monitoramento das Renúncias de Receitas frente aos resultados pretendidos e aqueles efetivamente obtidos

Situação: Em atendimento

Esta Casa aguarda o cronograma de implementação das ações recomendadas no Relatório de Auditoria Operacional, Processo n. 1088963.

T) Encaminhar a este Tribunal de Contas, em trinta dias a partir da publicação do Parecer Prévio de 2018, o Plano de Recuperação Fiscal pretendido, acompanhado de todos os estudos técnicos, projeções e documentos que o subsidiaram, com especial destaque ao Plano de Privatizações, também acompanhado de toda a documentação e estudos que o instruíram

Situação: Atendida

Conforme pag. 127 do Relatório de Controle Interno – RCI 2021, as solicitações do Tribunal de Contas foram atendidas por meio da Nota Técnica nº 3 SEF/GAB-ARF/2021 encaminhada ao TCE através do Ofício SEF/STE-SCCG nº 33-2021 de 10-02.2021 e informa, ainda, que o Ofício SEF.GAB.SADJ nº 580- 2019, de 18.11.2019, também tratou de assuntos relativos ao RRF. Importante mencionar que as informações sobre o RRF têm sido encaminhadas sempre que solicitado por essa equipe técnica.

Recomendações/Determinações que precisam ser reiteradas

Com efeito, as recomendações e determinações exaradas por esta Corte têm sempre o objetivo de contribuir para a o aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos, devendo o gestor público envidar esforços para o cumprimento das medidas propostas.

Sobressai nesse ponto, a faceta pedagógica da atuação dos Tribunais de Contas, com ênfase na orientação e não na aplicação de sanções, conforme autorização constitucional expressa (art. 71 da CR/88), considerando que a orientação e o consenso têm grande potencial de gerar resultados positivos para a sociedade.

Tendo isso em conta, reforço a necessidade de o governo envidar esforços para dar efetividade às medidas que, consoante apontou a Unidade Técnica, não foram atendidas ou encontram-se apenas parcialmente cumpridas, muitas das quais coincidem com recomendações e determinações apresentadas ao longo deste parecer:

Recomendações

1. utilizar indicadores finalísticos, como ferramenta essencial de mensuração do desempenho governamental, pois a avaliação dos instrumentos de planejamento público não substitui a utilização desses indicadores de medição da macrogestão;
2. concentrar esforços para privilegiar a execução das Ações decorrentes da demanda popular – um dos pilares do modelo de gestão adotado no estado;
3. adequar o Anexo de Riscos Fiscais da LDO, especificando as providências a serem tomadas, caso os riscos fiscais se concretizem;
4. observar o sistema de programação orçamentária e financeira de desembolso mensal, conforme as disposições do art. 8º da LRF e contingenciar as despesas passíveis de intervenção;
5. aprimorar os resultados do IAP, que demonstraram desempenho da execução orçamentária dos programas e ações do PPAG pouco aderente com as metas físicas e financeiras previstas;
6. estabelecer parâmetro legal para o limite máximo de gastos com publicidade e ter atenção ao crescimento das inscrições das Despesas com publicidade em Restos a Pagar, comprometendo o planejamento dos exercícios seguintes;
7. envidar esforços no sentido de empregar a totalidade dos recursos arrecadados com a Cfm na melhoria das condições socioeconômicas dos municípios mineiros;
8. analisar a possibilidade de elaborar o Projeto de Lei do Regime Próprio de Previdência dos Militares do Estado e enviá-lo à ALMG, eis que constitui medida fundamental para a garantia de sustentabilidade do Regime

Determinações

9. proceder à 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, seguintes tópicos: (a) Manutenção e Desenvolvimento do Ensino; (b) Ações e Serviços Públicos de Saúde; e (c) Restos a Pagar x Disponibilidades Financeiras;
10. destinar ao Fundeb a parcela correspondente aos 2% do ICMS relacionada ao Fundo de Combate à Pobreza, em cumprimento aos dispositivos legais;
11. promover o efetivo monitoramento das Renúncias de Receitas frente aos resultados pretendidos e aqueles efetivamente obtidos.

Antes de me pronunciar sobre a conclusão do voto, farei um ajuste em suas recomendações e determinações.

Isso porque verifiquei que algumas delas já foram atendidas, – inclusive, agora, na sustentação oral, o doutor Sérgio fez referência a essa questão –, razão pela qual decoto-as no presente momento, tornando-as sem efeito.

Dentre as recomendações e determinações realizadas ao Poder Executivo, devem ser desconsideradas as de números 22, 23 e 27.

Dentre aquelas direcionadas à Assembleia Legislativa, devem ser desconsideradas as de números 4 e 5.

Dentre as realizadas ao próprio Tribunal de Contas, devem ser desconsideradas as de números 3 e 4.

E, por fim, devem ser desconsideradas as duas recomendações que constam no voto aos demais Poderes e Órgãos Constitucionais (TJMG, TJMMG, MPMG, DPMG).

Atento-me, portanto, agora, à parte conclusiva, senhor Presidente.

III – CONCLUSÃO

Diante dos fatos e fundamentos acima expostos, voto, com fundamento no art. 45, inciso II, da Lei Orgânica deste Tribunal, **pela emissão de parecer prévio pela APROVAÇÃO DAS CONTAS, COM RESSALVAS, referentes ao exercício financeiro de 2020, de responsabilidade do Senhor Romeu Zema Neto, governador do Estado de Minas Gerais**, com as seguintes recomendações e determinações:

Ao Poder Executivo

1. recomendar o aprimoramento dos Indicadores do PMDI, para que permitam mensurar a evolução das políticas públicas de forma mais abrangente;
2. recomendar que envide esforços para executar as políticas públicas demandadas pela CPP, considerando que a lei orçamentária deve assegurar investimentos prioritários ao atendimento das propostas definidas nas audiências públicas regionais, nos termos do disposto no art. 158 da CE/89;
3. recomendar que aprimore o alinhamento do PPAG à Agenda 2030, além da vinculação dos programas aos ODS relacionados, explicitando se o programa tem potencial de contribuição direta ou indireta para os ODS e suas metas;
4. recomendar que quando da elaboração das próximas LDOs, atente-se para a adequada previsão das providências a serem adotadas no caso de efetiva ocorrência dos riscos fiscais previstos;
5. recomendar que aprimore o processo de planejamento, evitando expressivos ajustes orçamentários, mediante a utilização de altos percentuais de suplementação, ou a previsão de cláusulas de desoneração, que possam caracterizar a concessão de créditos ilimitados;
6. determinar a implantação de metodologia que promova a adequada aderência entre o PPAG e a Agenda 2030, comunicando à Cfmg tão logo esteja implementada;
7. recomendar atenção para o baixo comprometimento com o planejamento das ações de Projetos Estratégicos, considerando sua relevância e caráter estratégico no contexto da gestão governamental e as disposições dos decretos sobre a programação orçamentária e financeira do estado, que determinam que compete aos responsáveis pelas Superintendências de Planejamento, Gestão e Finanças assegurar a precedência na realização dessas ações;
8. recomendar que adote os controles necessários para evidenciar de forma mais transparente as fontes de recursos arrecadados;
9. recomendar que aperfeiçoe 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, nos termos do art. 5º da EC nº 106/20;

10. recomendar o aprimoramento dos controles internos do estado, por meio de sistema, para que sejam realizados de forma que reflitam o que dispõem a norma e o ato jurídico exarado pelo estado;
11. recomendar, nos termos dos arts. 37, *caput*, e 165, § 1º, II, da CR/88, e arts. 13, *caput*, e 160, § 9º, da CE/89, quanto às emendas parlamentares de execução obrigatória, que os motivos de ordem técnica que venham impedir a totalidade dos empenhos sejam evidenciados não apenas no Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias - Sigcon, mas também na internet, de modo a conferir transparência à alocação de recursos pelo parlamento;
12. recomendar que nos treinamentos realizados junto ao Poder Legislativo sejam abordadas as situações que mais geraram impedimentos de ordem técnica no que se refere à impossibilidade de execução financeira das emendas impositivas, a fim de se encontrarem formas de minimizá-las;
13. recomendar a criação de Indicadores de Procedência e Uso – IPU exclusivos para emendas impositivas, segregando-os em emendas individuais, de blocos e de bancada;
14. recomendar que nos treinamentos realizados junto ao Poder Legislativo instrua os Deputados e seus assessores quanto ao adequado enquadramento da emenda aos atributos do crédito orçamentário;
15. recomendar, quanto às emendas impositivas, que, ao tratar de realocações, o termo “remanejamento” não seja utilizado, uma vez que traz um sentido mais restrito do que uma modificação ou alteração ao orçamento, que é algo mais amplo e abrangente;
16. recomendar que, quando da elaboração e da aprovação do PLOA, atente-se 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;
17. recomendar que se envidem esforços no sentido de buscar o aumento de gastos com investimentos, sobretudo aqueles relacionados à preservação e ao aprimoramento de infraestrutura, a fim de tornar o estado mais competitivo;
18. recomendar que promova 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;
19. recomendar que se crie 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 às compensações entre esses valores;
20. recomendar que integre e compatibilize os sistemas e as informações utilizadas pelos órgãos do Executivo e do Judiciário no que diz respeito aos precatórios;
21. recomendar que sejam publicadas, em sítio eletrônico, as metas bimestrais de arrecadação, nos termos da LRF;
22. recomendar que inclua nota explicativa no demonstrativo da RCL para evidenciar as deduções nas receitas de ICMS relativas à Cessão de Direitos Creditórios – Lei nº 19.266/10;
23. recomendar que discrimine, na classificação da receita, os valores frutos da LC nº 176/20;

24. recomendar que estabeleça filtros de função nas pesquisas de créditos adicionais, no *Business Object*;
25. recomendar que estabeleça tratativas com a Defensoria Pública para que ela disponibilize os seus relatórios fiscais, conforme determina a LRF;
26. recomendar que adeque seu planejamento financeiro à arrecadação factível e às obrigações já assumidas de forma que faça cessar o crescente estoque de restos a pagar e da dívida fluante do estado;
27. determinar a inclusão dos valores dos depósitos judiciais na DCL;
28. determinar que as Receitas Correntes Líquidas sejam calculadas, para fins de despesas com pessoal e de endividamento, conforme previsto na CR/88, deduzindo as receitas decorrentes de emendas impositivas individuais e de bancadas;
29. determinar que seja evidenciado, no *Business Object*, todo o montante dos cancelamentos dos Restos a Pagar, por função, a fim de que este Tribunal, 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 da Educação;
30. determinar que seja apresentado, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a partir da publicação do acórdão do parecer prévio, levantamento acerca da natureza dos créditos inscritos em restos a pagar e dos motivos que impedem a conclusão do estágio da despesa, acompanhado de estudo para cancelamento dos créditos antigos, supostamente alcançados pela prescrição;
31. recomendar que inclua notas explicativas nos RGF para informar as medidas corretivas, adotadas ou a adotar, de recondução ao limite de despesa com pessoal, visando conferir maior transparência em relação à situação fiscal do Poder ou órgão, tanto à sociedade como aos Tribunais de Contas, que têm a atribuição de fiscalizar o cumprimento da LRF;
32. recomendar que, na publicação de seu Relatório de Gestão Fiscal, observe as orientações constantes na IN nº 01/18, na LRF, com as alterações introduzidas pela LC nº 178/21, bem como no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, o qual detalha as despesas que poderão ser deduzidas da Despesa Bruta com Pessoal;
33. recomendar que se atenha aos limites máximos de gastos com pessoal e, uma vez excedido o limite prudencial, que observe o disposto no art. 22 da LRF;
34. recomendar que, quando vier a realizar aportes para cobertura de déficit atuarial (ou em linguagem popular quando vier a realizar poupança previdenciária para médio e longo prazo), atente-se para que seja observado, nos termos da Portaria MPS nº 746/11 do Ministério da Previdência Social, que os recursos utilizados para cobrir déficits atuariais do RPPS só poderão ser descontados das despesas com pessoal se observadas as seguintes condicionantes: (a) caracterize-se como despesa orçamentária com aportes destinados, exclusivamente, à cobertura do déficit atuarial do RPPS conforme plano de amortização estabelecido em lei específica do respectivo ente federativo; (b) sejam os recursos decorrentes do aporte utilizados para o pagamento de benefícios previdenciários dos segurados vinculados ao Plano Previdenciário de que trata o art. 2º, inciso XX, da Portaria MPS nº 403, de 10/12/08; (c) haja controle em separado dos demais recursos de forma a evidenciar a vinculação para qual foram instituídos; e (d) permaneçam os recursos devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes, no mínimo, por 5 (cinco) anos;

35. recomendar, como medida necessária para buscar o equilíbrio financeiro e atuarial de seu RPPS, que realize imediato estudo técnico, de acordo com a legislação aplicável, para a definição de nova segregação da massa, que garanta a sustentabilidade do regime previdenciário, observados o equilíbrio financeiro e atuarial, para posterior implementação em lei, mediante aprovação prévia da SEPRT/ME;
36. recomendar, considerando a necessidade de unidade gestora única do RPPS, a adequação da LC estadual nº 64/02 e da LC estadual nº 156/20, bem como 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 do Minas Gerais, de acordo com o art. 40 da CR/88 e o art. 36 da CE/89;
37. recomendar, no que toca à base técnica e cadastral, a realização de censo previdenciário, com o objetivo de obter dados mais atualizados de todos os segurados do RPPS de Minas Gerais, e o aperfeiçoamento do processo de avaliação atuarial, de forma que haja tempo hábil para correção, na base de dados, de todas as inconsistências apontadas pelo atuário responsável;
38. recomendar, quanto à atualização dos dados dos militares, a realização periódica de censo dos militares ativos, inativos e dos respectivos dependentes, bem como dos pensionistas;
39. recomendar, quanto aos benefícios de inatividade dos segurados do IPSM, a cargo do Tesouro Estadual, não reconhecidas no Balanço Patrimonial da Administração Direta, que a SEF 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;
40. recomendar que o IPSM passe a registrar tempestivamente, nos próximos balanços patrimoniais, as provisões matemáticas dos benefícios concedidos e a conceder;
41. determinar que adeque 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, e encaminhando a minuta de Projeto de Lei a esta Corte de Contas no prazo de 180 (cento e oitenta) dias da publicação do acórdão do parecer prévio;
42. recomendar que siga as orientações do MDF e dê transparência, nas próximas publicações do Anexo 8 do RREO, ao montante e à utilização dos recursos do Fundeb repassados para o exercício subsequente, nos termos do art. 163-A da Constituição da República (acrescentado pela EC nº 108/20), do art. 25, 3º, da Lei nº 14.113/20 e do Manual dos Demonstrativos Fiscais da STN;
43. recomendar que atente ao limite máximo de sobras de recursos do Fundeb, no exercício, evitando que percentual superior a 10% deixe de ser aplicado no ano em que for recebido³⁰;
44. recomendar que seja repassada ao Fundeb a quantia de R\$774.703.416,03 (setecentos e setenta e quatro milhões setecentos e três mil quatrocentos e dezesseis reais e três centavos), relativa aos recursos decorrentes da alíquota adicional do ICMS, prevista no

³⁰ Em atenção ao que dispõe o § 3º do art. 25 da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

art. 82, § 1º, do ADCT, do período de 2012 a 2020, devidamente atualizada, e adote os procedimentos corretos, destinando ao fundo parcela correspondente a essa alíquota, em cumprimento aos dispositivos legais.

Nesse ponto, eu peço vênua ao doutor Sérgio, que reiterou aqui um pedido de contenção dos efeitos dessa determinação ou recomendação, *pro futuro*, no sentido, doutor Sérgio, de que há uma escolha difícil, uma escolha de “Sofia”, no que diz respeito às políticas públicas. Certamente, o governo do Estado irá privilegiar a política pública social da educação, porque é garantidora de um direito fundamental, indiscutível e qualificado pela própria Constituição.

45. recomendar que, em futuras respostas ao Tribunal, informe o status da Meta 11 do Plano Estadual de Educação (PEE), instituído pela Lei Estadual nº 23.197/18, que trata da ampliação da educação profissional técnica de nível médio;
46. determinar que seja aplicado, até 2023, nos termos do art. 119 do ADCT da CR/88, o montante relativo à diferença entre o que foi efetivamente despendido no exercício de 2020 e o mínimo exigido constitucionalmente (equivalente a R\$2.293.044.308,46), atualizado monetariamente esse valor e contabilizando-o de forma separada, a fim de comprovar o adequado cumprimento da nova diretriz constitucional, a que também fez referência o doutor Sérgio;
47. determinar que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação do Estado de Minas Gerais (Consfundeb) envie, juntamente com o parecer conclusivo do órgão de controle interno sobre as contas do governador, o parecer sobre a prestação de contas do Fundo;
48. determinar que, no prazo de 90 (noventa) dias, contados da publicação do acórdão, informe esta Corte de Contas, sobre as medidas que pretende adotar, indicando os respectivos prazos, para implementar o piso salarial nacional para profissionais do magistério público da educação básica;
49. determinar que sejam aplicadas em ações e serviços públicos de saúde, até o término do exercício de 2023, sem prejuízo do percentual mínimo de 12% definido na CR/88, as disponibilidades de caixa resultantes dos cancelamentos de Resto a Pagar Não Processado, anos-origem 2013-2019, no montante de R\$186,767 milhões, e Resto a Pagar Processado, anos-origem 2013-2019, no montante de R\$178,669 milhões, totalizando R\$365,435 milhões;
50. recomendar que envide esforços para que sejam repassados à Fapemig os recursos necessários à sua efetiva operacionalização, ou seja, no mínimo 1% (um por cento) da receita orçamentária corrente ordinária do estado, dando, assim, cumprimento ao que dispõe o art. 212 da CE/89;
51. recomendar que elabore e envie à ALMG o projeto de lei referente à criação do Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, em cumprimento ao art. 253, § 1º, da CE/89;
52. recomendar que questione a ANM quanto ao repasse do percentual total da receita arrecadada de CFEM, a que faz jus o estado;
53. recomendar que 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;

54. recomendar que sejam intensificados os estudos, programas e projetos com vista à promoção do desenvolvimento sustentável, região por região, ampliando a agregação de valor à produção, com diversificação econômica, gerando mais renda e empregos, em conciliação com a proteção ao meio ambiente e melhorias sociais, o que, em conjunto, possibilitará o aumento do potencial de arrecadação fiscal;
55. recomendar que aplique os recursos arrecadados com a TRFM em ações que gerem benefícios e que acarretem a proteção e fiscalização do meio ambiente, considerando que eles foram destinados, pelo Decreto nº 45.936/12, aos órgãos do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Sisema);
56. determinar que envie a esta Corte de Contas, no prazo de 30 (trinta) dias, a partir da publicação do acórdão do parecer prévio, Plano de Ação elaborado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad), acompanhado das ações atualizadas ali estabelecidas, decorrente da auditoria realizada em referido órgão, em junho de 2019, após a tragédia de Brumadinho, para avaliação do gerenciamento de riscos dos processos de fiscalização e licenciamento ambiental de complexos minerários de ferro;
57. recomendar que todas as unidades e órgãos do estado publiquem corretamente os gastos com publicidade, de forma padronizada, e, principalmente, atendendo a todos os dispositivos da Lei nº 13.768/00, alterada pela Lei nº 23.650/20, demonstrando, assim, para a sociedade, comprometimento e transparência dessas informações;
58. recomendar que, nos próximos projetos de LDO, dê cumprimento ao disposto no art. 155, § 5º, da CE/89, que determina a fixação de percentual não inferior a 1% da receita orçamentária corrente ordinária do estado para o atendimento das propostas prioritizadas nas audiências públicas regionais, percentual esse a ser incluído na LOA, a fim de possibilitar a observância do art. 158, *caput* e § 2º, da CE/89;
59. reiterar a recomendação de exercícios anteriores no sentido de estabelecer parâmetro legal para o limite máximo de gastos com publicidade e ter atenção ao crescimento das inscrições das Despesas com publicidade em Restos a Pagar, comprometendo o planejamento dos exercícios seguintes;
60. reiterar a determinação expedida em pareceres de exercícios anteriores no sentido de que proceda à 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, seguintes tópicos: (a) Manutenção e Desenvolvimento do Ensino; (b) Ações e Serviços Públicos de Saúde; e (c) Restos a Pagar x Disponibilidades Financeiras;
61. reiterar a determinação para promover o efetivo monitoramento das Renúncias de Receitas frente aos resultados pretendidos e aqueles efetivamente obtidos.

À ALMG

1. recomendar que, ao apreciar e votar o projeto de lei orçamentária, bem como durante toda execução orçamentária, observe com cautela os índices de autorização para abertura de créditos adicionais, de forma a evitar a descaracterização do planejamento orçamentário;
2. recomendar que observe as normas de regência quanto à abertura de créditos suplementares, notadamente o § 2º do art. 10 da LOA, o art. 62, V, da CE/89 e o art. 79,

- VII, *j*, do Regimento Interno da ALMG, que exigem que a abertura ocorra por meio de resolução;
3. recomendar que, quando da elaboração e da aprovação do PLOA, atente-se 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;
 4. recomendar que, na publicação de seus Relatórios de Gestão Fiscal, observe as orientações constantes na IN nº 01/18, na LRF, com as alterações introduzidas pela LC nº 178/21, bem como no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, o qual detalha as despesas que poderão ser deduzidas da Despesa Bruta com Pessoal;
 5. recomendar que se atenha aos limites máximos de gastos com pessoal e, uma vez excedido o limite prudencial, que observe o disposto no art. 22 da LRF;
 6. recomendar que os valores referentes às provisões matemáticas de benefícios a conceder e de benefícios concedidos sejam registrados no Balanço Patrimonial 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;
 7. recomendar, quanto à base cadastral, que na próxima avaliação atuarial do IPLEMG, faça utilização de alguma forma de identificação de cada segurado, na base de dados, com o objetivo de aperfeiçoar o controle cadastral, bem como a inclusão dos dados 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 IPLEMG e categoria (ativo, contribuinte facultativo, entre outros), de forma a aumentar a acurácia das provisões matemáticas;
 8. recomendar, no que toca às hipóteses atuariais, a realização de estudo para escolha das hipóteses biométricas, demográficas, financeiras e econômicas mais adequadas à massa de participantes e à realidade do IPLEMG;
 9. recomendar, em referência ao custo e custeio do plano do IPLEMG, para a próxima avaliação atuarial, a realização do cálculo dos custos de cada benefício (isto é, como é subdividido o percentual de 33% de contribuição para cada benefício), para que a análise seja feita em sua completude;
 10. em relação ao resultado atuarial, recomendar para a próxima avaliação atuarial do IPLEMG, a elaboração e apresentação das provisões matemáticas de forma segregada, para uma análise mais pormenorizada dos compromissos do plano.

Vejam que todas essas recomendações aqui destacadas envolvem o IPLEMG, algo que nós precisamos de alguma forma aprofundar em termos de controle do Tribunal de Contas e, como disse bem o doutor Sérgio, em diálogo organizacional ou institucional colaborar com a gestão do plano. Obviamente que não há aqui, pelo menos por parte deste Relator, uma desconfiança no que diz respeito à Administração, mas indiscutivelmente nós estamos diante de uma instituição técnica, que é o Tribunal de Contas, superqualificada e que pode colaborar com este instituto, diante, inclusive, desses quadros que apontam algumas diferenciações ou escapes daquilo que nós podemos avaliar *prima facie* como desvios de ilegalidade, que não pode ser, mas sempre no sentido de colaborar com a melhor gestão do instituto.

Ao TCEMG

1. recomendar à Diretoria de Controle Externo do Estado que seja incluído no Plano Anual de Fiscalização, para o próximo exercício, levantamento preliminar para analisar a movimentação de recursos em conta do Banco Itaú;
2. determinar à Secretaria do Pleno que cientifique a ALMG acerca da análise realizada pela Unidade Técnica quanto à concessão de isenção específica de tributo (IPVA), para a adoção de providências que aquele Poder entender cabíveis;
3. recomendar que, na publicação de seus Relatórios de Gestão Fiscal, observe as orientações constantes na IN nº 01/18, na LRF, com as alterações introduzidas pela LC nº 178/21, bem como no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, o qual detalha as despesas que poderão ser deduzidas da Despesa Bruta com Pessoal;
4. recomendar que se atenha aos limites máximos de gastos com pessoal e, uma vez excedido o limite prudencial, que observe o disposto no art. 22 da LRF;
5. determinar à Diretoria de Controle Externo do Estado deste Tribunal que a prestação de contas do IPLEMG seja atuada para que se possa verificar o custo do plano, de cada benefício calculado para aquele exercício e a adequação do plano de custeio praticado, uma vez que o resultado atuarial do plano de benefícios foi deficitário em R\$48,999 milhões, o que levou o atuário responsável técnico a apresentar sugestão de plano de custeio com alíquota suplementar de 27,61% por 20 (vinte) anos.

E aqui eu ressalto, mais uma vez, senhores Conselheiros, o quanto este Tribunal pode colaborar na gestão deste instituto.

6. determinar à Secretaria do Tribunal Pleno que comunique a Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia da Assembleia Legislativa sobre o descumprimento, pelo Estado de Minas Gerais, do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, a fim de que adote as providências que entender cabíveis no âmbito de suas competências;
7. determinar à Secretaria do Tribunal Pleno que comunique a Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia da Assembleia Legislativa sobre a necessidade de o Estado compensar até 2023 o montante não aplicado em MDE no exercício de 2020;
8. determinar, no que toca aos Restos a Pagar Não Processados, considerados pelo Tribunal Pleno para fins de ASPS e MDE em exercícios anteriores, a constituição de grupo de trabalho pela Diretoria de Controle Externo do Estado, formado por representantes desta Casa e do Poder Executivo com o objetivo de traçar estratégias conjuntas para o cumprimento das obrigações passadas e dos índices de ASPS e MDE futuros, aos quais já fez referência, volto a dizer, o Dr. Sérgio aqui na sua sustentação oral. Neste ponto, quero chamar a atenção que eu estou acrescentando à recomendação originária a necessidade de avaliação, também, da ASPS. Antes ela era apenas focada apenas na MDE.
9. determinar que a Secretaria do Tribunal Pleno cientifique a Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia da ALMG acerca do estudo técnico realizado pela Cfamge no que se refere à situação dos repasses de recursos destinados à Fapemig, a fim de que aquela instituição adote as medidas que entender pertinentes para garantir a efetividade do comando constitucional inserto no art. 212 da CE/89.

Aos demais Poderes e Órgãos Constitucionais (TJMG, TJMMG, MPMG, DPMG)

1. recomendar que, na publicação de seus Relatórios de Gestão Fiscal, observem as orientações constantes na IN nº 01/18, na LRF, com as alterações introduzidas pela LC nº 178/21, bem como no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, o qual detalha as despesas que poderão ser deduzidas da Despesa Bruta com Pessoal;
2. recomendar que se atenham aos limites máximos de gastos com pessoal e, uma vez excedido o limite prudencial, que observem o disposto no art. 22 da LRF;

Concluído o destaque em relação às recomendações e determinações, voltando a dizer que essas que eu li aqui são as que eu entendi mais relevantes, é necessário informar a Vossas Excelências sobre decisão cautelar proferida – na verdade, publicada na segunda-feira, pelo que eu vi –, comunicada eletronicamente ao Advogado-Geral do Estado, ontem, pelo Ministro Luís Roberto Barroso, na Ação Cível Originária nº 3244, que foi disponibilizada no DJE de 27 de junho de 2022, cuja parte dispositiva apresento a Vossas Excelências *in verbis*:

Por todo o exposto, defiro a tutela de urgência para determinar: (a) a suspensão da execução das contragarantias dos contratos indicados na petição inicial; (b) a não inclusão do Estado de Minas Gerais nos cadastros de inadimplência da Administração Federal em razão do não pagamento das parcelas referentes a esses mesmos ajustes, bem como; (c) a incidência ao Estado de Minas Gerais, desde a publicação desta decisão, das vedações estabelecidas pelo art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017.

Ou seja, aquilo que seria decorrência, como também já fez referência o Dr. Sérgio na tribuna, de um diálogo democrático em face da Assembleia, foi imposto agora, de alguma maneira, pelo Supremo Tribunal Federal, especificamente no que diz respeito às restrições decorrentes da aderência do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal. Ou seja, o que era, na verdade, o grande entrave – pelo que eu venho acompanhando – dessa discussão no parlamento é sobre rótulos do tipo: o Estado não deve se curvar à Federação para manter a sua autonomia federativa. Mas o fato é que o Supremo impôs, por decisão, agora, do Ministro Luís Roberto Barroso, a necessidade de se observar esse dispositivo.

De maneira bastante sintética, ao determinar cautelarmente a incidência das vedações estabelecidas pelo art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017, lei que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares nº 101/2000 e 156/2016, o Supremo Tribunal Federal impôs ao estado de Minas Gerais as seguintes proibições:

- I - a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros dos Poderes ou de órgãos, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto aqueles provenientes de sentença judicial transitada em julgado, ressalvado o disposto no inciso X do *caput* do art. 37 da Constituição Federal;
- II - a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
- III - a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- IV - a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título”, ressalvadas as hipóteses de:
 - a) cargos de chefia e de direção e assessoramento que não acarretem aumento de despesa;
 - b) contratação temporária; e

E a “c” que foi revogada pela Lei Complementar n. 178, mas que há uma interpretação do Supremo dizendo que ela precisa ser avaliada ou interpretada conforme a Constituição para que não inviabilize, em alguma medida, a substituição daqueles servidores que são essenciais que tenham sido aposentados, ou seja, de alguma forma, que tenham constituído a vacância de um cargo público.

V - a realização de concurso público, ressalvada a hipótese de reposição prevista na alínea 'c' do inciso IV;

Essa que acabei de fazer referência, por um erro de digitação, eu não tenho essa referência expressa aqui.

VI - a criação, majoração, reajuste ou adequação de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios remuneratórios de qualquer natureza, inclusive indenizatória, em favor de membros dos Poderes, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares;

VII - a criação de despesa obrigatória de caráter continuado;

VIII - a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória; (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

IX - a concessão, a prorrogação, a renovação ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, ressalvados os concedidos nos termos da alínea "g" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal;

X - o empenho ou a contratação de despesas com publicidade e propaganda, exceto para as áreas de saúde, segurança, educação e outras de demonstrada utilidade pública;

XI - a celebração de convênio, acordo, ajuste ou outros tipos de instrumentos que envolvam a transferência de recursos para outros entes federativos ou para organizações da sociedade civil, ressalvados:

a) aqueles necessários para a efetiva recuperação fiscal;

b) as renovações de instrumentos já vigentes no momento da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal;

c) aqueles decorrentes de parcerias com organizações sociais e que impliquem redução de despesa, comprovada pelo Conselho de Supervisão de que trata o art. 6º;

d) aqueles destinados a serviços essenciais, a situações emergenciais, a atividades de assistência social relativas a ações voltadas para pessoas com deficiência, idosos e mulheres jovens em situação de risco e, suplementarmente, ao cumprimento de limites constitucionais;

XII - a contratação de operações de crédito e o recebimento ou a concessão de garantia, ressalvadas aquelas autorizadas no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal, na forma estabelecida pelo art. 11.

XIII - a alteração de alíquotas ou bases de cálculo de tributos que implique redução da arrecadação;

XIV - a criação ou majoração de vinculação de receitas públicas de qualquer natureza;

XV - a propositura de ação judicial para discutir a dívida ou o contrato citados nos incisos I e II do art. 9º;

XVI - a vinculação de receitas de impostos em áreas diversas das previstas na Constituição Federal.

§1 O Regime de Recuperação Fiscal impõe as restrições de que trata o *caput* deste artigo a todos os Poderes, aos órgãos, às entidades e aos fundos do Estado.

§ 2º As vedações previstas neste artigo poderão ser:

I - objeto de compensação; ou

II – afastadas, desde que previsto expressamente no Plano de Recuperação Fiscal em vigor.

§ 3º A compensação prevista no inciso I do § 2º deste artigo, previamente aprovada pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, se dará por ações:

I - com impactos financeiros iguais ou superiores ao da vedação descumprida; e

II - adotadas no mesmo Poder ou no Tribunal de Contas, no Ministério Público e na Defensoria Pública.

§ 4º É vedada a compensação de aumento de despesa primária obrigatória de caráter continuado com receitas não recorrentes ou extraordinárias.

§ 5º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

§ 6º Ressalva-se do disposto neste artigo a violação com impacto financeiro considerado irrelevante, nos termos em que dispuser o Plano de Recuperação Fiscal.

E, finalmente;

§ 7º Ato do Ministro de Estado da Economia disciplinará a aplicação do disposto nos §§ 2º e 3º.

Bom, eu fiz a leitura na íntegra desses dispositivos, senhores Conselheiros, porque há evidentes impactos decorrentes dessa decisão nas recomendações e determinações que constam no voto. Elas precisam ser conciliadas agora com essa decisão do Supremo Tribunal Federal.

Então, considerando, portanto, os impactos decorrentes dessa decisão, eu acrescento em meu voto duas recomendações:

1 - Ao Poder Executivo, a fim de que se atente ao novo quadro fático-jurídico, adaptando seus projetos, programas e ações de maneira a fazer cumprir a decisão cautelar prolatada pelo Supremo Tribunal Federal;

2 – A este Tribunal de Contas, a fim de que seja instituído processo de acompanhamento específico para, em diálogo institucional permanente com o Executivo, verificar todas as recomendações e determinações constantes do voto e as medidas concretamente adotadas pelo Poder Executivo.

Determino a intimação, pelo DOC e por via postal, do Senhor Romeu Zema Neto, governador do Estado de Minas Gerais, sobre o teor deste parecer prévio.

Encaminhe-se cópia deste parecer prévio aos titulares do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, do Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais e da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais.

Promovidas as medidas legais cabíveis, arquivem-se os autos.

É meu voto, Excelência.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Com a palavra o Conselheiro Gilberto Diniz.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Obrigado, Senhor Presidente.

I – RELATÓRIO

Sr. Presidente, srs. conselheiros, sr. procurador-geral do Ministério Público junto ao Tribunal, senhoras e senhores representantes do Poder Executivo estadual, senhoras e senhores, o Tribunal Pleno, conforme prescrevem o inciso I do art. 76 da Constituição do Estado de Minas Gerais e o inciso I do art. 3º da Lei Complementar nº 102, de 2008, reúne-se, nesta Sessão Extraordinária, para emissão do parecer prévio sobre as contas do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, Romeu Zema Neto, relativas ao exercício financeiro de 2020, a serem julgadas pela Assembleia Legislativa.

Em conformidade com o art. 231 da Resolução nº 12, de 2008, que institui o Regimento Interno deste Tribunal, fui designado revisor das contas e, no desempenho desse *múnus*, inicialmente, cumprimento o relator e sua equipe pelo trabalho realizado, que se fundou no minudente estudo técnico realizado pelos servidores da Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado (Cfamege), aos quais também rendo minhas homenagens.

Pois bem. Profiro voto logo depois do relator, quebrando a ordem sequencial de assento dos conselheiros neste plenário, porque, como sabido, fui designado revisor das contas em análise.

Com respaldo na documentação e nas informações encaminhadas pelo Executivo, a Cfamege apresentou análise precisa dos aspectos de relevância da gestão orçamentária e econômico-financeira do Estado de Minas Gerais, abrangendo as atividades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, dos órgãos da administração direta, das entidades autárquicas e fundacionais e dos fundos estaduais, conforme relatório consubstanciado na peça nº 7 dos autos.

Em face dos apontamentos técnicos destacados pela Cfamege (fls. 648 a 652 da peça nº 7), o relator, nos termos do despacho exarado em 3/5/2021 (peça nº 9), concedeu vista dos autos ao Excelentíssimo Senhor Governador, que, por intermédio da Advocacia-Geral do Estado (AGE), encaminhou alegações acompanhadas de documentação pertinente, constituídas pelas peças processuais de nº 14 a 122.

A Cfamege procedeu ao exame da defesa apresentada pelo chefe do Poder Executivo estadual, consoante relatório findo em 12/7/2021 (peça nº 124).

O Ministério Público junto ao Tribunal, em parecer subscrito pela então procuradora-geral, Elke Andrade Soares de Moura, opinou pela emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalva das contas, com recomendações e determinações aos responsáveis (peça nº 125).

O relator, depois de disponibilizar o relatório (peça nº 126) e o voto (peça nº 127) no SGAP, remeteu-me os autos, em consonância com o disposto no § 5º do art. 233 da Resolução nº 12, de 2008.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

O exame sobre as contas retratado no relatório técnico da Cfamege e o voto do relator retrataram com detalhes a execução orçamentária e financeira ocorrida em 2020, evidenciando o cenário das finanças públicas do Estado e, sobretudo, relevantes temas afetos à gestão fiscal. Assim, na qualidade de revisor das contas, abordarei os apontamentos técnicos que considero de maior repercussão no contexto do parecer prévio, os quais serão tratados em tópicos específicos, relacionados à abertura de créditos especiais, à despesa com pessoal, à dívida consolidada, à renúncia de receita, à aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), aos Restos a Pagar e à dívida ativa.

Antes, porém, tecerei breves considerações sobre o contexto da pandemia da covid-19 e suas repercussões, o panorama econômico e o resultado orçamentário do exercício financeiro de 2020.

II.1 – Dados iniciais – contexto da pandemia da covid-19

Como é cediço, o ano de 2020 foi marcado pela maior e mais grave crise sanitária vivenciada no mundo nos últimos tempos, causada pela pandemia da covid-19, que, de forma devastadora, trouxe consigo, além do inimaginável e lastimável número de perda de vidas humanas no mundo, trágicas consequências no campo social e econômico, caracterizadas, dentre outros desdobramentos, pelo isolamento social e pela retração da atividade econômica, o que impõe desafios a serem enfrentados por toda a sociedade.

Conforme explicitado no relatório da Cfamge (fl. 13 da peça nº 7), o primeiro caso da infecção registrado em Minas ocorreu em março de 2020, mais precisamente em 6/3/2020, e, no encerramento do exercício, o Estado já contava com mais de 540.000 (quinhentos e quarenta mil) casos confirmados e quase 12.000 (doze mil) óbitos em decorrência da enfermidade. A despeito do agravamento da pandemia nos últimos meses do ano, quando considerado o número de habitantes, Minas Gerais figurou entre os entes da federação com as menores taxas de incidência da doença, a 3ª mais baixa na quantidade de casos e a 1ª mais baixa em relação aos óbitos.

As compulsórias medidas de isolamento social para conter a disseminação do contágio do vírus repercutiram sobremaneira na matriz econômica dos entes federados, que viram suas principais receitas de impostos e transferências caírem a partir de março, mês em que foi editada, pelo Estado de Minas, a Lei nº 23.632, de 2/4/2020, criando o “Programa de 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 financeiro de 2020 (fl. 15 da peça nº 7).

De acordo com o relatório técnico, os piores efeitos fiscais da pandemia em Minas Gerais ocorreram nos meses de março a junho de 2020, quando as receitas decorrentes do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e do Fundo de Participação dos Estados (FPE) caíram significativamente e medidas de contingenciamento de despesas passaram a ser implantadas.

No entanto, os meses seguintes foram marcados pelo crescimento dos ingressos de recursos liberados pela União por força das Leis Complementares nº 173, de 27/5/2020, e nº 176, de 29/12/2020, e da Lei nº 14.041, de 18/8/2020. Esse último diploma legal dispôs sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos demais entes federados com o objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20/3/2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da covid-19.

Em Minas Gerais, as transferências correntes da União subiram 59%, se comparadas com as de 2019, e as transferências de capital, também provenientes da União, cresceram 107%, em cotejo com as do exercício financeiro anterior (fl. 14 da peça nº 7).

Isso fez com que a Receita Corrente Líquida (RCL) crescesse 7%, em relação à previsão inicial constante na Lei Orçamentária Anual (LOA), e 3% acima da previsão atualizada, repercutindo em indicadores de aspectos relacionados às contas, como dos gastos com pessoal, da dívida consolidada líquida, das operações de crédito, das emendas parlamentares impositivas.

A despeito da paralisação de atividades econômicas em virtude da crise sanitária então vivenciada, não ocorreram impactos expressivos na arrecadação do Estado, constatando-se que a arrecadação superou tanto a previsão inicial quanto a previsão atualizada.

O que se observou, em verdade, foi que os repasses extraordinários da União, aliados aos excepcionais recursos oriundos 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 (fl. 15 da peça nº 7).

Conforme explicitado no relatório técnico, durante o estado de calamidade, o Estado continuou se beneficiando das tutelas provisórias concedidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) quanto à execução da garantia e da contragarantia, pela União, em virtude do não pagamento de operações de crédito, o que contribuiu para a liberação de mais recursos financeiros para o pagamento de despesas. Por outro lado, isso contribuiu para a elevação do montante da Dívida Consolidada, que, ao final do exercício financeiro, ficou próximo do limite máximo permitido pela Resolução do Senado Federal.

Extraí-se do relatório técnico, que, a despeito da expressa autorização contida nas Leis Complementares nº 172, de 15/4/2020, e nº 173, de 2020, para a desvinculação total de recursos com vistas ao enfrentamento da pandemia, o Estado optou por não se valer dessa faculdade, ao longo de 2020. O Estado optou por empregar mais de R\$135 milhões de recursos ordinários no combate à pandemia (fl. 15 e 117 da peça nº 7).

Observou-se, no exame das contas, o esforço empreendido pelo Executivo para conter os gastos com pessoal, cujo percentual, a cada quadrimestre, conforme assinalado pela Cfamge, revelou gradativa redução (fl. 15 da peça nº 7).

No entanto, algumas questões, que, a princípio, não se relacionam diretamente à pandemia, tornaram a se repetir durante o ano, quais sejam: descumprimento dos percentuais constitucionais mínimos de alocação de recursos na MDE e em ASPS, previsão de desonerações na LOA para abertura de créditos adicionais, ausência de transparência no sistema para controle de cancelamento da dívida flutuante e crescimento exponencial dos Restos a Pagar, desvirtuando a sua natureza primordial de endividamento de curto prazo.

Cumprir destacar ainda que, apesar do cenário de calamidade, o exercício financeiro de 2020 encerrou-se com o menor déficit orçamentário em quatro anos.

II.2 – Panorama Econômico

Conforme consignado no relatório técnico, o Produto Interno Bruto (PIB) mineiro apresentou forte desaceleração no 2º trimestre de 2020, momento inicial da pandemia, ocasião em que foram adotadas medidas restritivas de circulação de pessoas, e, diante do avanço da doença, a recuperação do PIB estadual no 4º trimestre perdeu intensidade, em relação à observada no trimestre anterior.

Dados disponibilizados pela Fundação João Pinheiro (FJP) revelaram que o desempenho positivo alcançado na segunda metade de 2020 não foi capaz de reverter as quedas registradas nos trimestres iniciais, tendo o PIB mineiro regredido 3,9% em termos reais. Em valores correntes, o PIB anual mineiro foi de R\$667,099 bilhões, correspondendo a 8,96% do PIB nacional (R\$7,448 trilhões), refletindo acréscimo de 0,26 p.p. em relação a 2019, em razão do forte desempenho do setor agropecuário (fl. 32 da peça nº 7).

No comércio internacional, as exportações de Minas Gerais alcançaram US\$26,319 bilhões em 2020, o que representou 12,58% das exportações do país. O crescimento da produção agropecuária, somado ao aumento dos preços das principais *commodities* agrícolas ao longo do ano, favoreceram a variação positiva da balança comercial do Estado frente ao ano anterior. Em

razão disso, Minas Gerais ganhou participação no mercado e ultrapassou o Rio de Janeiro, passando a ocupar a segunda colocação na lista nacional de exportação (fl. 34 da peça nº 7).

O saldo da balança comercial mineira – US\$18,067 bilhões – correspondeu a 35,85% da balança nacional. Esse saldo é 13,43% superior ao do ano anterior e o segundo maior do país, superado apenas pelo do Estado do Pará (fl. 34 da peça nº 7).

Por outro lado, especificamente no último trimestre de 2020, a força de trabalho em Minas Gerais representou 10,599 milhões de pessoas, das quais 1,296 milhão estavam desocupadas, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A taxa de desocupação, de 12,2%, foi maior em 2,7 p.p. à do mesmo período do ano anterior, mas menor do que a observada para o Brasil (13,9%) e entre os Estados da região Sudeste (14,8%).

II.3 – Resultado Orçamentário de 2020

Pelo sexto ano consecutivo, o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) foi enviado à Assembleia Legislativa com déficit, cujo valor, em 2020, foi previsto em R\$13,292 bilhões, o maior desde 2015. Houve crescimento do valor do déficit de 16%, em relação ao previsto para o exercício financeiro anterior, sendo que, se comparado com o importe calculado para 2015, o crescimento foi de 83%. De 2016 para 2017, houve retração do valor do déficit, o qual se manteve praticamente estável em 2017 e 2018. Contudo, em 2019 houve crescimento, que continuou em 2020 (fl. 58 da peça nº 7).

Para o exercício financeiro de 2020, o Executivo sancionou a LOA, Lei nº 23.579, de 15/1/2020, com déficit de R\$13,292 bilhões, receita estimada em R\$97,182 bilhões e despesa fixada em R\$110,474 bilhões, incluídas as operações intraorçamentárias. Fixou também em R\$5,676 bilhões o Orçamento de Investimentos das Empresas Controladas pelo Estado (fl. 60 da peça nº 7).

A Receita Fiscal do Estado para 2020, estimada inicialmente em R\$97,182 bilhões, foi atualizada e, ao final do exercício financeiro, atingiu a previsão de arrecadação de R\$103,302 bilhões. Por sua vez, a Despesa Fiscal foi fixada em R\$110,474 bilhões, sendo que o crédito autorizado, ao final de 2020, perfaz R\$117,857 bilhões (fl. 81 da peça nº 7).

Em termos de execução orçamentária, foi possível verificar que, não obstante o contexto da pandemia, a receita fiscal líquida efetivamente arrecadada em 2020 foi de R\$104,254 bilhões, demonstrando crescimento nominal de 5% em relação a 2019 (R\$99,548 bilhões), e a despesa efetivamente empenhada foi de R\$107,108 bilhões, 1% (R\$1,073 bilhão) inferior à de 2019 (R\$108,181 bilhões), gerando, novamente, resultado fiscal deficitário de R\$2,854 bilhões.

No entanto, em cotejo com o resultado de 2019, é possível constatar que houve significativa redução de R\$5,778 bilhões (66,94%) do déficit, visto que, naquele ano, a despesa empenhada foi superior à receita arrecadada em R\$8,632 bilhões.

Como é sabido, o Estado vem apresentando sucessivos déficits na execução orçamentária. Não se pode deixar de observar, como bem enfatizou a Cfamge, que desequilíbrios orçamentários concebidos na fase de planejamento levam a déficits orçamentários efetivados. A previsão e a consequente execução orçamentária deficitária constituem desvirtuamento do princípio do equilíbrio fiscal, o qual privilegia e reforça o planejamento, como também, mais especificamente, a sua vinculação com a execução do gasto público, o que traz sérias consequências para as finanças do Estado, como redução de investimentos e não cumprimento de metas e índices constitucionais.

E, em que pese ter ocorrido diminuição do déficit em relação ao do exercício financeiro de 2019, é preciso salientar que a ajuda financeira concedida pela União aos demais entes federados (auxílios emergenciais), por força da Lei Complementar nº 173, de 2020, e da Lei nº

14.041, de 2020, contribuiu para a mitigação dos efeitos financeiros e, conseqüentemente, para a redução desse déficit. Ou seja, os repasses extraordinários efetivados pela União e as receitas temporárias que ingressaram no caixa do Estado repercutiram significativamente na redução do déficit orçamentário.

A propósito, conforme apontado no relatório contábil, houve ingresso de receitas extraordinárias decorrentes de compensações, indenizações e ressarcimentos originários de desastres socioambientais no montante de R\$1,531 bilhão; de recursos previstos no art. 5º da Lei Complementar nº 173, de 2020, destinados a ações de saúde e assistência social de enfrentamento à covid-19 no total de R\$3,347 bilhões; de expressivo volume de doações de pessoas naturais ou jurídicas, de instituições privadas nacionais ou do exterior, a órgão, entidades do Estado e Tesouro Estadual no importe de R\$72,537 milhões; de apoio financeiro prestado pela União aos entes federados que recebem o FPE de R\$345,240 milhões; e de depósito judicial proveniente de Precatórios do Banco do Estado de Minas Gerais S/A – Bemge no montante de R\$781 milhões. O somatório desses ingressos contribuiu para o crescimento de 1,22% das receitas correntes, em relação à previsão atualizada, e, conseqüentemente, para mitigar o desequilíbrio das contas públicas em 2020 (fl. 584 da peça nº 7).

É necessário enfatizar, todavia, consoante exposto linhas atrás, que 2020, a despeito do cenário de calamidade, encerrou-se com o menor déficit orçamentário em quatro anos (fl. 15 da peça nº 7), prevalecendo a tendência de queda do valor do déficit verificada no exercício financeiro anterior (fl. 588 da peça nº 7).

O que se percebe é que o Executivo tem adotado providências para reduzir gastos, o que, mesmo diante da grave situação de calamidade, possibilitou ao Estado evoluir em sua gestão fiscal. As medidas adotadas, contudo, não foram suficientes para que fossem cumpridas as metas fiscais de resultados primário e nominal, muito embora o ente federado tenha sido dispensado do atingimento das metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e de promover a limitação de empenho e a limitação financeira prevista no art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000 (LRF), conforme disposto no inciso II e no *caput* do art. 65 da LRF, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 173, de 2020 (fl. 28 da peça nº 124).

Delineado, pois, esse panorama conjuntural econômico, e destacado o resultado orçamentário de 2020, passo ao exame dos apontamentos técnicos que ensejaram a abertura de vista dos autos ao senhor Governador e que reputo de maior importância para formação de meu convencimento sobre as contas governamentais em exame.

II.4 – Abertura de créditos especiais em montante superior ao autorizado na Lei estadual nº 23.632, de 2020 (item 14 do reexame – fl. 22)

A Cfamge destacou, no relatório de fls. 123 e 124 da peça nº 7, que a Lei nº 23.632, de 2/4/2020, por meio da qual foi criado o “Programa de Enfrentamento aos Efeitos da Pandemia de Covid-19”, autorizou o Poder Executivo a abrir créditos especiais de até R\$260,406 milhões.

E que essa lei autorizou, ainda, o Executivo suplementar tais créditos especiais em favor do Fundo Estadual de Saúde (FES), Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (Fhemig), Fundação Ezequiel Dias (Funed), Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia do Estado de Minas Gerais (Fundação Hemominas), Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (Sejusp), Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG), Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais (IPSM), Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais (Ipsemg), Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes) e da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) em até 2% da despesa fixada no art. 2º da LOA (R\$2,209 bilhões).

A Cfamge apontou que o Executivo, no entanto, não fez uso da suplementação permitida e abriu novos créditos especiais. Ao final de 2020, os créditos especiais abertos para atender ao aludido programa totalizaram R\$280,676 milhões, valor que extrapolou o limite legal em R\$20,270 milhões, contrariando a legislação de regência. Segundo a Cfamge, foi possível verificar que créditos abertos por força dos Decretos nº 159, 163 e 171 (no total de R\$241,186 milhões) observaram os requisitos legais e respeitaram o limite autorizado. Por outro lado, os créditos especiais abertos por meio do Decreto nº 206 (R\$39,490 milhões) extrapolaram o limite previsto em lei.

Instado a manifestar-se sobre tal apontamento, o Executivo alegou que a Lei nº 23.632, de 2020, autorizou no art. 3º a abertura de crédito especial nos projetos especificados no art. 2º. E que, no art. 6º, foi autorizado aos deputados estaduais remanejar programações orçamentárias incluídas por suas emendas individuais na LOA de 2020, com vistas à suplementação dos projetos previstos na referida lei estadual. Em razão disso, inferiu que o Decreto nº 206, mediante o qual foi aberto crédito por meio de remanejamentos de dotações de emendas parlamentares (R\$39,490 milhões), estaria resguardado pela autorização contida no art. 6º da Lei nº 23.632, de 2020.

Acrescentou que o processo de emendas parlamentares segue fluxo diferenciado em relação aos demais créditos adicionais, pois os deputados estaduais, na qualidade de propositores das emendas, identificam no decorrer do exercício financeiro as necessidades de realocação dos recursos. Asseverou que, por ser fruto do processo legislativo, o total orçado de emendas parlamentares se manteve, tendo havido somente realocações de recursos conforme iniciativa dos parlamentares. Salientou, ao final, que a questão da desoneração dos valores referentes às emendas parlamentares será novamente avaliada, no momento da elaboração do PLOA de 2022.

A Cfamge não acolheu os esclarecimentos apresentados, por entender que a questão por ela suscitada não foi enfrentada, asseverando que a prática adotada é contrária ao que determina a Constituição. Pontuou que o rito diferenciado das emendas parlamentares não é suficiente para afastar as normas constitucionais e legais de alterações orçamentárias, notadamente o inciso VII do art. 167 da Constituição da República, o qual veda a “concessão ou utilização de créditos ilimitados” (fl. 22 da peça nº 124).

Pois bem. Entendo que o *caput* do art. 6º da Lei nº 23.632, de 2020, autorizou o remanejamento das programações orçamentárias incluídas pelas emendas individuais de deputados previstas na Lei nº 23.579, de 15/1/2020, ao assim dispor:

Art. 6º Os deputados poderão solicitar o remanejamento das programações orçamentárias incluídas por suas emendas individuais na Lei nº 23.579, de 15 de janeiro de 2020, com vistas à suplementação dos projetos previstos nos incisos I a IV e X do art. 2º, bem como realizar as indicações referentes às programações remanejadas.

Desse modo, considero que houve autorização legal para o procedimento adotado, nos termos dos esclarecimentos apresentados pelo Executivo.

II.5 – Despesas com Pessoal e Encargos Sociais

De acordo com o relatório da Cfamge, o dispêndio do Estado com Pessoal e Encargos Sociais em relação à sua despesa total, sem levar em conta as exclusões previstas pela LRF (art. 19, § 1º), alcançou, em 2020, R\$49,624 bilhões, que, somados às obrigações patronais, de R\$3,243 bilhões, totalizaram R\$52,867 bilhões (fl. 264 da peça nº 7).

O relatório evidenciou que, em 2020, a Despesa com Pessoal e Encargos Sociais representou 49,36% da Despesa Total do Estado, mantendo-se na média em relação aos exercícios financeiros anteriores, não se observando aumento substancial. Já na comparação do período de 2016 a 2020, observou-se crescimento de 12,60%, o qual é inferior, em termos percentuais,

ao crescimento da Despesa Total do Estado, que foi de 21,53%. E, comparativamente ao ano anterior, houve incremento de 1,13% nos gastos com pessoal, entretanto, abaixo da média de exercícios financeiros anteriores.

Verificou-se ainda que, no período de 2016 a 2020, enquanto a despesa com Pessoal e Encargos Sociais teve crescimento de 12,60%, a receita total do Estado, no mesmo período, apresentou evolução de 24,16%. Em relação ao ano anterior, a despesa com pessoal cresceu 1,13%, sendo que a receita arrecadada evoluiu mais favoravelmente, atingindo 4,73%. Observou-se também que a despesa com pessoal comprometeu 50,71% da receita arrecadada pelo Estado em 2020.

A Cfamge inferiu que a elevação da despesa com pessoal, no período, pode ser decorrente do simples crescimento vegetativo da folha. No entanto, esclareceu que, em razão da Lei Complementar nº 173, de 2020, uma série de vedações quanto à ampliação dos gastos com pessoal passaram a vigorar em 2020, a exemplo da proibição de se conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, bem como da impossibilidade de alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa e de contar o tempo, desde a vigência dessa lei até 31/12/2021, como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais *mecanismos* equivalentes que aumentem a despesa com pessoal, em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

Em razão disso, o Poder Executivo foi chamado a manifestar-se para justificar se a ampliação dos gastos com pessoal decorreu somente do crescimento vegetativo da folha ou se o Executivo estaria contando o tempo de serviço posterior à entrada em vigor da Lei Complementar nº 173, de 2020, para concessão de benefícios (como triênios, quinquênios, decênios, trintenários e férias-prêmio).

O Executivo esclareceu que, não obstante tenha ocorrido aumento nas despesas com pessoal em razão do crescimento vegetativo da folha e da concessão de benefício aos servidores (progressões e promoções nas carreiras, atualização de gratificações de desempenho e produtividade adicional de desempenho – ADE, complementação da remuneração para assegurar a percepção do salário mínimo nacionalmente vigente, reajustes salariais determinados em normas anteriores à calamidade pública), trata-se de situações que se enquadram nas excepcionalidades previstas na Lei Complementar nº 173, de 2020, e que estão em conformidade com as orientações da AGE no Parecer Jurídico nº 6.247/2020 (fls. 60 e 61 da peça nº 124).

A Cfamge analisou as leis e decretos relativos à concessão de gratificações e adicionais a servidores, os quais foram publicados em datas anteriores à decretação do estado de calamidade pública, bem como as demais situações de reajustes e/ou complementações salariais, e concluiu que, embora devidamente enquadradas nas excepcionalidades previstas no art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, repercutiram no crescimento vegetativo da folha de pagamento no exercício de 2020.

No entanto, ressaltou que o inciso IX do referido dispositivo legal vedou a contagem do “tempo [entre 28/5/2020 e 31/12/2021] como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins”.

Nesse passo, a Cfamge demonstrou preocupação quanto ao entendimento de que apenas os efeitos financeiros decorrentes da concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-

prêmio e demais mecanismos equivalentes estariam suspensos até 31/12/2021, e não a contagem do tempo para obtenção dessas vantagens pessoais, em si, conforme dispõe expressamente o inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020. E registrou que essa é a linha de entendimento que consta nos Pareceres nº 16.244 e nº 16.247 da AGE, o que estaria dissociado do objetivo pretendido pela referida lei.

Por isso, asseverou que se tal entendimento for levado a efeito, a partir de janeiro de 2022, existe risco de aumento considerável das despesas de pessoal, que já ultrapassam o limite máximo da LRF, e ainda descumpre o prazo de ajuste excepcional, contido na Lei Complementar nº 178, de 2021, acrescentando que este Tribunal, no parecer exarado nos autos da Consulta nº 1.092.370, reconheceu que, “no período de eficácia temporal da norma (de 28/05/2020 a 31/12/2020), ficaram suspensas a contagem de tempo para concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço”.

De fato, interpretações diversas foram dadas ao art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020. No entanto, o STF, consoante decisões proferidas nas ADI nº 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525 reconheceu a constitucionalidade do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020. É que a referida norma pretendeu adotar medidas de contenção de gastos com o funcionalismo público, impedindo, temporariamente, o crescimento vegetativo das despesas, com direcionamento de esforços para as políticas de enfrentamento da covid-19. A contenção de gastos naquele momento de crise sanitária reclamava do Poder central medidas de fortalecimento do federalismo fiscal responsável e a disponibilização de recursos orçamentários para o enfrentamento da pandemia, impedindo o aumento de despesas outras, contingenciáveis, em benefício do bem-estar da sociedade e da manutenção do equilíbrio fiscal.

Também, o Tribunal de Contas, na sessão do Tribunal Pleno de 4/8/2021, ao apreciar a Consulta nº 1.095.597, sob a minha relatoria, fixou entendimento de que o inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, proíbe, durante o período compreendido entre 28/5/2020 e 31/12/2021, que o tempo de serviço cumprido dentro desse mesmo período seja computado para concessão de adicionais por tempo de serviço a servidores públicos.

Assim, em razão do cenário jurisprudencial superveniente aos Pareceres nº 16.244 e nº 16.247, a AGE, por meio do Parecer nº 16.424, de 3/2/2022, recomendou aos gestores orientarem-se na linha do entendimento firmado pelo STF, consoante decisões proferidas nas ADI nº 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525, para adotarem a interpretação literal do inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, nas quais foi reconhecida a constitucionalidade do citado preceptivo legal.

Diante disso, entendo que o Executivo seguiu as orientações da AGE, para aplicação das disposições no inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, na execução de atos de despesas de pessoal.

II.6 – Despesa com Pessoal – limites legais

No que tange aos limites legais, o inciso II do art. 19 da LRF estabelece que a despesa total com pessoal no âmbito dos entes federados não poderá exceder a 60% da RCL. Por sua vez, o art. 20 do referido diploma legal faz a repartição desse limite global em nível de Poder e Órgãos, sendo 3% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; 6% para o Judiciário; 49% para o Executivo; e 2% para o Ministério Público.

Já o limite prudencial foi fixado em 95% do limite máximo, sendo que, no caso do Poder Executivo, esse limite corresponde a 46,55% da RCL, e o limite de alerta a 44,10% daquela receita.

A LRF prescreve ainda que, nos casos de extrapolação dos limites máximos, deverão os gestores observar as regras contidas nos arts. 23 e 31, com vistas à adoção de medidas necessárias à readequação dos limites. E o inciso II do § 1º do art. 59 da LRF determina a emissão de alerta pelo Tribunal de Contas aos Poderes ou órgãos, quando o montante da despesa total com pessoal alcançar 90% do limite legalmente estabelecido.

Especificamente para 2020, em virtude da decretação de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional em decorrência da pandemia da covid-19, mediante o Decreto Legislativo nº 6, de 2020, ficaram suspensas, até 31/12/2020, a contagem do prazo e as disposições acerca da readequação das despesas de pessoal, nos termos do art. 65 da LRF. No âmbito do Estado de Minas Gerais, tal decretação se deu por força dos Decretos nº 47.891, de 20/3/2020, e nº 48.040, de 17/9/2020, que reconheceram até 31 de dezembro de 2020 o estado de calamidade pública.

De acordo com o relatório da Cfamge, os gastos com pessoal do Poder Executivo permaneceram superiores ao limite definido pela LRF. Verificou-se que o Executivo continuou a apresentar suas despesas de pessoal com base em duas metodologias: a primeira incluindo os gastos com inativos, custeados com recursos não vinculados, nas deduções da despesa bruta, e a segunda conforme determina a LRF, excluindo tais gastos das deduções.

Com base nos dados constantes no Demonstrativo Consolidado da Despesa com Pessoal, a Cfamge constatou que tais gastos com a Administração Pública estadual, apurados de acordo com a Portaria STN nº 286, de 2019 (vigente para o exercício de 2020), e a Instrução Normativa TC nº 1, de 2018, totalizaram R\$44,897 bilhões, isto é, 63,65% da RCL (R\$70,533 bilhões), excedendo em 3,65 p.p. o limite de 60% estabelecido no inciso II do art. 19 da LRF, fl. 251 da peça nº 7.

Observou-se que houve redução de 4,56 p.p., em relação ao excedente verificado em 2019. Essa redução, porém, foi insuficiente para o retorno aos limites legais, haja vista o excesso verificado no Poder Executivo. Especificamente para esse Poder, a despesa total com pessoal, também apurada conforme os referidos normativos, totalizou R\$38,063 bilhões, equivalentes a 53,96% da RCL, excedendo em 4,96 p.p. o limite máximo, fl. 253 da peça nº 7.

Não obstante, quando analisados os gastos segundo a metodologia adotada na decisão majoritária do Tribunal Pleno, nos autos do Assunto Administrativo – Pleno nº 1.072.447, na sessão de 11/9/2019, a despesa com pessoal consolidada do Estado alcança R\$38,450 bilhões, o que equivale a 54,37% da RCL, dentro dos limites máximo (60%) e prudencial (57%), extrapolando em 0,37 p.p. o alerta (54%) – fl. 251 da peça nº 7.

No caso do Poder Executivo, adotada igualmente a citada metodologia, a despesa com pessoal perfaz R\$33,644 bilhões, correspondentes a 47,70% da RCL, ultrapassando os limites prudencial (46,55%) e de alerta (44,10%) em 1,15 p.p e 3,60 p.p., respectivamente, pois, nesse cálculo, aproximadamente R\$4,4 bilhões, referentes às despesas com inativos custeadas com a Fonte 58, são deduzidos dos gastos com pessoal, fl. 253 da peça nº 7.

Nesse contexto, não obstante reconhecer que, em face da publicação da Lei Complementar nº 178, de 2021, não há mais dúvida quanto ao correto enquadramento dos aportes efetuados pelo Estado para cobrir o déficit financeiro, posteriormente utilizados para o pagamento de benefícios pelo RPPS, por ser expressamente vedada a dedução da parcela custeada com recursos aportados para a cobertura do déficit financeiro dos regimes de previdência, em nome da estabilidade das decisões do Tribunal e em homenagem ao princípio da não surpresa, entendendo que, tratando-se dos gastos com pessoal relativos ao exercício financeiro de 2020, a matéria deve ser examinada à luz da decisão majoritária prolatada pelo Tribunal Pleno em julgamento concluído na sessão de 11/9/2019, no citado Assunto Administrativo nº 1.072.447.

É que, nessa decisão plenária, em face da realidade financeira do Estado de Minas Gerais, e sobretudo porque o Estado ainda não conta com o fundo previdenciário estruturado e capaz de arcar com os gastos com inativos, o Tribunal consolidou o entendimento de que os recursos oriundos da fonte 58, para cobertura do déficit atuarial do regime próprio de previdência social, devem ser deduzidos da despesa bruta com pessoal para aferição dos limites da despesa total com pessoal, estabelecidos na LRF.

Ademais, não se pode olvidar que, por ocasião da apreciação dos autos do Assunto Administrativo – Pleno nº 1.098.448, relativo à proposta de emissão de alertas ao Poder Executivo e ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG), concernente ao 3º quadrimestre de 2020, o Tribunal Pleno deliberou, por maioria, em 30/6/2021, pela perda de objeto, devido à extemporaneidade da emissão do alerta, e, sobretudo, em razão de a Lei Complementar nº 178, de 2021, ter cogência, desde janeiro de 2021, na atual sistemática de dedução da despesa com pessoal.

De toda sorte, uma vez constatado que, ao final de 2020, a despesa total com pessoal do Poder Executivo excedeu o limite prudencial, cabe ao chefe do referido Poder atentar para as vedações estabelecidas no parágrafo único do art. 22 da LRF. E, como bem realçou a Cfamge, embora o contexto de calamidade pública pelo qual passa o Estado flexibilize as disposições do art. 23 da LRF, tal condição não afasta a necessidade de o Poder Executivo observar, com o devido rigor, os limites dos gastos com pessoal e as medidas preconizadas no citado art. 22.

Cumprir registrar, por oportuno, que a Cfamge identificou, à fl. 255 da peça nº 7, que o quantitativo de servidores ativos civis do Poder Executivo, especificamente, da administração direta e indireta (autarquias e fundações) reduziu em mais de 5%, quando comparado ao final de 2019. Em dezembro daquele ano havia 302.474 cargos ocupados, ao passo que em dezembro de 2020, o montante era de 286.459 cargos providos, o que demonstra, pelo menos, que, no exercício em análise, não houve ampliação do número de cargos providos no Governo. Ressalto, ainda que ao final de 2018 (notadamente em dezembro de 2018) havia 375.265 cargos ocupados, conforme fl. 215 da peça nº 2 dos autos do Processo nº 1.088.786 – BGE de 2019).

Pontou ainda a Cfamge, fl. 15 da peça nº 7, que houve esforço para a redução do percentual de gastos com pessoal, que, a cada quadrimestre, vem sendo gradativamente reduzido.

E, a despeito de a despesa com pessoal do Poder Executivo ter, conforme explicitado no relatório técnico, revelado decréscimo, em termos percentuais em relação aos últimos exercícios financeiros, deve o Executivo continuar pertinaz nos esforços para redução dos dispêndios dessa natureza, até porque a queda verificada nos percentuais, consoante retratado pela Cfamge, é também atribuída ao crescimento da RCL.

Numa perspectiva mais abrangente e enfatizando o que foi exposto pela Cfamge, com o advento da Lei Complementar nº 178, de 2021, que estabeleceu regime excepcional de recondução dos gastos com pessoal aos limites da LRF até 2032, aparenta ser viável ao Poder Executivo alcançar o cenário de normalidade até o final desse prazo. E, considerando que esse regime tomará como base as despesas com pessoal em 31/12/2021 para enquadramento do Poder ou órgão independente na regra transitória, a questão será analisada, com maior grau de detalhe, nas contas do exercício financeiro de 2021.

Portanto, aderindo ao entendimento externado pelo relator, fl. 39 da peça nº 127, considero igualmente ser propício o momento para que o Executivo adote medidas estruturantes, com vistas ao equilíbrio das despesas com pessoal, convergindo à efetiva responsabilidade fiscal.

Ainda sobre o tema em questão, cabe registrar, no que diz respeito ao Poder Legislativo, que o limite de gastos com pessoal é de 3% da RCL. E, no caso dos autos, verificou-se que, adotada a metodologia de cálculo sustentada no Assunto Administrativo – Pleno nº 1.072.447, os

dispêndios a esse título alcançaram R\$1,241 bilhão, correspondentes a 1,76% da RCL (fl. 256 da peça nº 7). Desse montante, R\$782,961 milhões (ou 1,11% da RCL) foram despendidos pela Assembleia Legislativa e R\$458,332 milhões (ou 0,65% da RCL) pelo Tribunal de Contas (fls. 257/258 da peça nº 7).

Por sua vez, e considerada a referida metodologia, a despesa com pessoal dos órgãos do Poder Judiciário totalizou R\$3,463 bilhões, correspondendo a 4,91% da RCL, fl. 259 da peça nº 7, situando-se dentro do limite legal, que é de 6% da RCL. É dizer, o TJMG despendeu com pessoal R\$3,428 bilhões, o que equivale a 4,86% da RCL, também não extrapolando o respectivo limite máximo, de 5,91% da RCL, e o limite de alerta (5,32%) preconizado na LRF. O Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais (TJMMG) realizou despesas da ordem de R\$35,697 milhões, equivalentes a 0,05% da RCL, fl. 261 da peça nº 7, situando-se dentro do limite legal, de 0,09%.

Os gastos com pessoal do Ministério Público totalizaram R\$1,220 bilhão, o que corresponde a 1,73% da RCL, respeitando, igualmente, o limite fixado na LRF, que é de 2% da RCL (fl. 262 da peça nº 7).

II.7 – Dívida Consolidada Líquida

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

A Dívida Consolidada Líquida (DCL), conforme dispõe o Manual dos Demonstrativos Fiscais 10ª Edição, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), 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 referido manual destaca 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”.

É sabido que os limites para a dívida pública e o endividamento do Estado são estabelecidos nos artigos 3º e 4º da Resolução do Senado Federal nº 40, de 20/12/2001, nos quais está previsto que, ao final do décimo quinto exercício financeiro, contado a partir de 2001, a DCL não poderá exceder em duas vezes a RCL.

Extrai-se do relatório da Cfamge que o valor da Dívida Consolidada Bruta do Estado atingiu, em 2020, R\$140,881 bilhões, ou seja, R\$10,414 bilhões maior que o de 2019 (R\$130,467 bilhões) e R\$26,999 bilhões acima da meta de endividamento prevista no Anexo de Metas Fiscais da LDO (R\$ 113,982 bilhões), fl. 194 da peça nº 7.

Por sua vez, a DCL alcançou o montante de R\$133,034 bilhões, sendo que a RCL ajustada, somou R\$70,580 bilhões, apresentando relação DCL/RCL de 1,8849 vezes ou 188,49%, enquadrando-se, a princípio, dentro do limite máximo de duas vezes a RCL definido no inciso I do art. 3º da Resolução do Senado Federal nº 40, de 2001.

O referido percentual (188,49%), todavia, representa 94,25% do teto máximo estabelecido pelo inciso III do § 1º do art. 59 da LRF, ultrapassando o limite de alerta (90%) em 4,25%. Como destacou a Cfamge, fl. 195 da peça nº 7, o Estado ultrapassou o limite de alerta referente à DCL

nos três quadrimestres de 2020, extrapolando o limite legal máximo de 200% da RCL, no final do 1º quadrimestre, ao apresentar relação DCL/RCL de 204,11%.

Essa extrapolação ensejaria a observância dos prazos e imposições estabelecidos no art. 31 da LRF. No entanto, consoante o inciso I do art. 65 da LRF, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 173, de 2020, tendo o Congresso Nacional editado o Decreto Legislativo nº 06, de 20/3/2020, reconhecendo o estado de calamidade pública, passaram a ser aplicáveis as medidas de flexibilização fiscal, mediante suspensão dos prazos de reenquadramento e das disposições relacionadas ao descumprimento do limite da dívida consolidada.

A esse respeito, cabe enfatizar, conforme destacou a Cfamge, que, durante o estado de calamidade, o Estado de Minas Gerais continuou se beneficiando das tutelas provisórias concedidas pelo STF quanto à execução da garantia e da contragarantia, pela União, em virtude do não pagamento de operações de crédito, o que contribuiu para a liberação de mais recursos financeiros para o pagamento de despesas. Por outro lado, contribuiu para a elevação da dívida consolidada, que, ao final de 2020, esteve próxima do limite máximo permitido pela mencionada Resolução do Senado Federal.

Tal fato requer a devida precaução por parte do Executivo, o qual deve perseverar no monitoramento da dívida, exercendo efetivo controle do endividamento público, com vistas à estabilidade e redução das causas dos desequilíbrios, pois a gestão da dívida é fundamental no contexto da responsabilidade fiscal e componente essencial da política de meta fiscal.

Cabe consignar, conforme destacou o relator (fl. 33 da peça nº 127), que no 3º quadrimestre de 2021, isto é, em 31/12/2021, a DCL alcançou R\$139,628 bilhões, ao passo que a RCL ajustada totalizou R\$82,419 bilhões, o que demonstra que a relação DCL/RCL passou a representar a razão de 1,69, ou, em termos percentuais, a DCL passou a equivaler a 169% da RCL, estando abaixo de 90% do limite previsto na Resolução do Senado Federal nº 40, de 2001.

A Cfamge constatou ainda que, tal como ocorreu em exercícios anteriores, o saldo de R\$7,013 bilhões da conta contábil 8.1.2.9.1.06 - Depósitos Judiciais, registrados em Atos Potenciais Passivos, atinente aos recursos que ingressaram nos cofres do Estado por meio da Lei nº 21.720, de 2015, não integraram o montante da DCL, fl. 196 da peça nº 7.

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais, os valores atinentes às operações que não foram contabilizadas como operações de crédito, mas que são consideradas ou podem vir a ser consideradas operações de crédito, devem estar consignados na alínea Outras Dívidas, do Demonstrativo da Dívida Consolidada.

Esse entendimento considera que os registros contábeis relacionados à apropriação dos depósitos judiciais de terceiros, lides das quais o ente público não é parte, devem ter o tratamento de receita de capital e ser enquadrados no conceito de dívida consolidada, constando do referido demonstrativo. Isso porque a utilização dos recursos oriundos dos depósitos judiciais de terceiros constitui, em essência, assunção de obrigação. Desse modo, como o Estado não é parte do processo, a quantia utilizada dos recursos provenientes de depósitos judiciais deverá ser devolvida futuramente, assemelhando-se a operação de crédito.

Nesse passo, a Cfamge assinalou que, se considerados os R\$7,013 bilhões na linha Outras Dívidas, do Demonstrativo da Dívida, a DCL aumenta para R\$140,047 bilhões, alterando o percentual da relação DCL/RCL para 198,42%, abaixo do limite previsto na citada Resolução do Senado Federal, mas superior ao limite de alerta (fls. 198/199 da peça nº 7).

Importante salientar que a Cfamge identificou impropriedades no cálculo da RCL elaborado pelo Executivo e promoveu ajustes nas deduções das emendas parlamentares individuais e de bancadas federais para cálculo do limite de endividamento do Estado (CR/88, art. 166-A, §16).

Assim, a RCL ajustada passou para R\$70,547 bilhões, o que altera o percentual da relação DCL/RCL para 198,52%, fl. 199 da peça nº 7.

Questionada acerca da manutenção do registro contábil em atos potenciais passivos, mesmo depois de a Lei nº 21.720, de 2015, ter sido declarada inconstitucional pelo STF, a Secretaria de Estado de Fazenda (SEF) alegou que aguarda decisão dos embargos de declaração opostos pelo Procurador-Geral da República em face da decisão prolatada nos autos da ADI nº 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 Judiciais.

Esses argumentos não foram acolhidos pela Cfamge, que manteve a informação de que, em face da declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 21.720, de 2015, por meio da decisão prolatada na ADI nº 5353, e considerando que tais recursos efetivamente ingressaram no patrimônio do Estado e que, simultaneamente, surgiu a obrigação de devolução, ainda não cumprida integralmente pelo Executivo, tais haveres devem ser enquadrados no conceito de dívida consolidada, conforme inciso I do art. 29 da LRF, e compor o demonstrativo referente ao anexo II do Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

Ao final, propôs que seja determinado ao Poder Executivo que passe a incluir tais valores na DCL e calcule a RCL, para aferição do endividamento do Estado, conforme previsto na Constituição da República.

Cabe ressaltar que, no parecer prévio sobre as contas do exercício financeiro de 2019 (Processo nº 1.088.786 – fls. 4 e 69 da peça nº 121), este Tribunal recomendou ao Executivo incluir, na linha Outras Dívidas do Demonstrativo da DCL, os valores referentes à utilização de recursos provenientes de depósitos judiciais e extrajudiciais de processos de terceiros.

Portanto, na esteira da informação da Cfamge, e anuindo com o relator, considero pertinente determinar ao Executivo que passe a incluir os valores utilizados pelo Estado provenientes de depósitos judiciais e extrajudiciais relativos a processos de terceiros na DCL e, ainda, que calcule a RCL, para aferição do endividamento do Estado, deduzindo as receitas decorrentes de emendas impositivas individuais e de bancadas federais, conforme previsto na Constituição da República.

É necessário consignar, ainda, que a DC de R\$140,881 bilhões é composta em quase sua integralidade pelos compromissos assumidos com a contratação de operação de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses, e pelas dívidas previdenciárias, cujos valores, somados, representam 95,14% do total da DC, fl. 199 da peça nº 7.

II.8 – Renúncia de Receita

Outro tema que considero pertinente abordar diz respeito à renúncia de receita.

A renúncia de receita constitui relevante mecanismo de indução de políticas à disposição dos entes federados, notadamente para promover o desenvolvimento da economia e possibilitar a geração de empregos, mediante a concessão de incentivos e benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia, devidamente permitidos em lei específica.

Consoante prescreve o § 1º do art. 14 da LRF, a renúncia de receita compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenções em caráter não geral, alteração de alíquota ou mudança da base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

A Constituição Mineira, por força do inciso VII do § 1º do art. 157, determina que a LOA apresente demonstrativo específico, de forma regionalizada, dos efeitos sobre as receitas e

despesas decorrentes de isenções, remissões, subsídios e benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia.

E, de acordo com os incisos I e II do art. 14 da LRF, para a concessão de incentivos e benefícios dessa natureza, é necessária a demonstração de que a renúncia de receita foi considerada na estimativa de receita da LOA e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO, ou que ela esteja acompanhada de medidas de compensação, por meio do aumento de receita.

Conforme bem destacado pela Cfamge, fl. 163 da peça nº 7, desde 2016, a necessidade de estimativa do impacto orçamentário e financeiro para as renúncias de receitas foi constitucionalizada no art. 113 do ADCT, segundo o qual “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

Saliento que, por força da Emenda Constitucional nº 106, de 2020, e da Lei Complementar nº 173, de 2020, 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, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou aumento da despesa tenham sido destinados ao enfrentamento dos efeitos socioeconômicos da pandemia da covid-19.

Do relatório técnico (fl. 165 da peça nº 7), extrai-se que o total das perdas com renúncias de receitas efetivamente concedidas em 2020 alcançou R\$17,054 bilhões, ultrapassando em 12,09% o valor previsto na LOA, de R\$15,215 bilhões. Do referido montante, R\$8,890 bilhões (52,12%) referem-se às renúncias consolidadas, R\$8,147 bilhões (47,47%) de benefícios fiscais heterônomos e R\$16,642 milhões (0,10%) correspondem a novas renúncias.

Analisados os impactos sobre a execução orçamentária, é possível observar, em relação às receitas efetivadas, que o montante renunciado representou 17% da Receita Corrente, 25% da Receita Tributária e 33% da Receita de ICMS, percentuais esses pouco acima daqueles previstos na LOA, de 16%, 22% e 28%, respectivamente (fl. 166 da peça nº 7).

Não obstante, quando comparadas com os valores aplicados em despesas essenciais, o resultado evidencia que a renúncia de receitas ultrapassa em 190% o valor aplicado em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) e em 64% o destinado à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), superando, até mesmo, a soma de ambas as despesas. Todavia, o peso da parcela de caráter não discricionário do Estado – Benefícios Heterônomos – responde por mais da metade das receitas renunciadas.

Fato que mereceu destaque no relatório técnico diz respeito à renúncia de Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), no total de R\$1,124 bilhão, fl. 166 da peça nº 7, que, apesar de representar 6,5% do total, superou em mais de 100% a receita estimada, envolvendo as modalidades de redução de alíquota e isenção, ambas previstas na Lei nº 14.937, de 2003, que dispõe sobre o IPVA e dá outras providências.

Em face do incremento das ações de política fiscal implementadas no Estado, mormente no que diz respeito à desoneração do contribuinte, foi possível verificar, mediante o acompanhamento de sua evolução no período de 2016 a 2020, que houve crescimento significativo da renúncia de IPVA. Cabe salientar que a variação mais expressiva havida no período ocorreu entre os exercícios de 2016 e 2017, da ordem de 551,55%. Isso impactou significativamente a variação percentual acumulada no período de 2016 a 2020, apurando-se crescimento de 1.775%. Nos períodos de 2017/2018, 2018/2019 e 2019/2020, a variação média manteve-se estável em 41,73%, conforme demonstrativo abaixo.

Modalidade da Renúncia / Tributo	2016 R\$ milhões	2017 R\$ milhões	Variação percentual em relação ao ano anterior 2016/2017	2018 R\$ milhões	Variação percentual em relação ao ano anterior 2017/2018	2019 R\$ milhões	Variação percentual em relação ao ano anterior 2018/2019	2020 R\$ Bilhões	Variação percentual em relação ao ano anterior 2019/2020	Variação percentual acumulado no período de 2016 a 2020
IPVA	60.612	394.920	551,55%	554.529	40,42%	797.421	43,80%	1.124.262	40,99%	1.755%

Lado outro, a receita arrecadada com o IPVA revelou crescimento de 43% no período de 2016 a 2020 (fl. 172 da peça nº 7).

Segundo a Cfamge esse crescimento abrupto e contínuo das renúncias de receitas de IPVA, nos últimos 5 anos, foi objeto de abertura de vista em 2019, ano em que ocorreu aumento de 2.403,99%, relativamente ao período de 2015 a 2019, tendo a SEF declarado que o Estado renunciou a uma arrecadação que, de fato, não se efetivaria caso não fosse diminuída a alíquota do IPVA das locadoras de veículos. Como é sabido, 67% das locadoras de veículos do país encontram-se no Estado de Minas Gerais, o que contribui sobremaneira para o aumento da arrecadação do ICMS, bem como do próprio IPVA. Na oportunidade, a SEF apresentou projeção estimando o aumento da arrecadação de impostos dos maiores contribuintes do ramo de locação, evidenciando crescimento de quase 24% na arrecadação de IPVA em 2019.

Em que pese ter acatado os esclarecimentos à época, a Cfamge considerou necessário solicitar ao Estado estudo mais aprofundado da relação entre o crescimento da arrecadação e da renúncia de receita de IPVA, dada a discrepância entre os percentuais de crescimento.

Nesse passo, e considerando que, entre 2019 e 2020, a renúncia em questão aumentou 40,99%, ao passo que a receita de IPVA cresceu 4%, a Cfamge manteve o apontamento para que, na abertura de vista, fossem apresentados documentos ou estudos capazes de sustentar tais concessões.

A SEF (fls. 72 e 73 da peça nº 124) sustentou que a política tributária de redução de alíquota do IPVA das locadoras de veículos tem se mostrado eficaz e que, desde 2017, tem incluído, nas prestações de contas anuais e nas leis orçamentárias, a renúncia fiscal decorrente da redução da alíquota do IPVA dos veículos pertencentes às locadoras, mesmo considerando a sua generalidade, visto que a Lei nº 14.937, de 2003, alterada pela Lei nº 22.549, de 2017, trata de benefícios de caráter geral. Asseverou que, na dúvida sobre a inclusão ou não das estimativas dos seus efeitos, em obediência ao princípio da prudência, decidiu por informar tais desonerações, dando-lhes total transparência.

Apresentou estudos elaborados pela Subsecretaria da Receita Estadual, de modo a demonstrar que a evolução do crescimento da renúncia teve comportamento proporcional aos demais indicadores referentes às locadoras, tais como: frota tributável, IPVA emitido e IPVA médio da frota total de veículos do Estado. Ao comparar o ano de 2020 com 2019, a SEF destacou que a frota de veículos de locadoras apresentou variação positiva de 31,4%, “com o valor do IPVA médio de 18,9%”, tendo a renúncia fiscal acompanhado essas variações, crescendo 38,3%. Já a frota total de veículos do Estado cresceu 3,8%.

A SEF também apresentou estudo de impacto, a fim de demonstrar o incremento na arrecadação de ICMS, em parte justificado pela atração dos registros dos veículos das locadoras no Estado de Minas Gerais, apontando que, na hipótese de suspensão do benefício para o seguimento, haveria perda de R\$622 milhões. Afirmou ser favorável à concessão da redução de alíquota, nos termos da Lei nº 14.937, de 2003, em razão de ter produzido forte crescimento nas receitas tributárias do IPVA e do ICMS estadual.

A AGE, valendo-se do estudo apresentado pela SEF, reforçou a tese de que não houve renúncia efetiva de receita, mas crescimento da arrecadação, sustentando que a redução da alíquota do

IPVA, de 4% para 1% para as locadoras de veículos, não é produto da atual gestão, tendo sua gênese na Lei nº 22.549, de 2017. Afirmou que se encontra em discussão na Assembleia Legislativa o PL nº 1.657, de 2020, de autoria da deputada Beatriz Cerqueira, com o objetivo de cancelar aquela alíquota especial, quadruplicando o valor do imposto para as locadoras, ao passo que o deputado Gustavo Valadares alertou, na Reunião Ordinária de 27/5/2020, que o fim do benefício fiscal pode reduzir a arrecadação do Estado em R\$320 milhões.

A Cfamge assinalou que os estudos apresentados pela SEF apenas corroboram a análise técnica, visto que demonstram haver alíquota diferenciada para as locadoras de veículos, o que, na prática, configura hipótese de isenção específica. Considerou que não procedem os argumentos de que o aumento da renúncia de IPVA, apurado a partir da alteração de alíquota, por meio da Lei nº 22.549, de 2017, seja compensado pelo incremento na arrecadação de ICMS decorrente do aumento da frota de veículos das locadoras. Registrou, ainda, que o art. 14 da LRF estabelece que as medidas de compensação, no caso de renúncias específicas, devem ser sempre adotadas de forma prévia.

Pontuou que a renúncia somente fará sentido se, de fato, for necessária à política social do Estado ou se puder resultar em maior arrecadação de outros tributos. Salientou que esses pressupostos, contudo, não afastam a observância dos requisitos da LRF, que são imprescindíveis, pelo que a implantação das medidas de compensação, segundo o § 2º do art. 14 da LRF, devem ocorrer antes da instituição do benefício.

Desse modo, não acolheu os argumentos apresentados pelo Executivo, mas entendeu não ser o caso de imputar responsabilidade, tendo em vista que a redução de alíquota teve início em 2017, ou seja, antes do mandato do atual Governador.

Pois bem. Não se pode olvidar que, neste ambiente de crescente evolução das despesas e de resultado fiscal deficitário, o que exige permanente controle de gastos e garantia de recursos financeiros disponíveis para a manutenção do aparelho estatal e para atendimento das necessidades e demandas sociais e do cumprimento dos índices constitucionais, a concessão desses benefícios fiscais, mediante renúncia de receita, deve ser examinada com a máxima prudência. O cenário exige a efetivação de medidas que fortaleçam a capacidade de arrecadação do Estado.

In casu, em que pese o possível benefício que essa política tributária de redução de alíquota possa produzir, é inegável reconhecer, tal como externado pelo relator (fl. 33 da peça nº 127), que se trata de concessão específica de isenção de tributo, porquanto se concede percentual distinto do IPVA para as locadoras de automóveis.

Conforme se colhe do voto do relator, atualmente, a Lei nº 14.937, de 2003, exige que esse regime diferenciado de tributação seja concedido a empresas que cumpram ao menos um dos seguintes requisitos:

- a) exercer atividade exclusiva de locação comprovada nos termos da legislação tributária;
- b) ter ao menos 50% da receita bruta com a atividade de locação de veículos; e
- c) utilizar no mínimo 2.000 veículos registrados no Estado destinados exclusivamente à locação.

Nesse cenário, e considerando que essa alíquota diferenciada é objeto do PL nº 1.657, de 2020, que ainda está em tramitação, estou de acordo com a proposta do relator para que a Assembleia Legislativa seja cientificada do apontamento técnico da Cfamge sobre a matéria, sobretudo quanto à necessidade de adoção de medidas de compensação de forma prévia, consoante estabelece o § 2º do art. 14 da LRF.

II.9 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

Questão de expressivo relevo no exame das contas diz respeito aos índices e limites constitucionais e legais relativos ao ensino e à saúde.

Tendo como base o art. 212 da Constituição da República, que determina aos Estados a aplicação mínima de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na MDE, bem como o mandamento congênere plasmado no *caput* do art. 201 da Constituição do Estado de Minas Gerais, a equipe técnica promoveu análise minuciosa acerca do tema.

De início, consignou, à fl. 308 da peça nº 7, que a metodologia historicamente adotada para apuração dos índices constitucionais, seja em MDE, seja nas ASPS, considera no cômputo dos gastos a totalidade dos Restos a Pagar Processados (RPP), ainda que sem disponibilidade financeira, procedimento também adotado na apuração efetivada no exercício financeiro de 2020, ora em análise.

No entanto, a Cfamge ponderou, sob os argumentos técnicos e legais descritos em seu relatório, que caberia revisão da metodologia a ser adotada para análises futuras, com o intuito de que não se permita o cômputo dos RPP sem disponibilidade financeira para cálculo dos índices constitucionais de MDE e ASPS. Assim, tais despesas somente passariam a ser computadas no exercício financeiro do seu efetivo pagamento, ressaltando que esse formato de análise já é adotado pela Coordenadoria responsável pelo exame das contas municipais (CACGM), tendo como base o entendimento consolidado na resposta à Consulta nº 932.736.

Decerto, este Tribunal de Contas deve atuar em prol da uniformização de parâmetros de exame sobre as contas dos jurisdicionados, mormente quando refletem a busca pela efetiva destinação de recursos com previsão constitucional, aliada à necessária responsabilidade fiscal a que se submete o gestor público. Contudo, é preciso ressaltar, como será melhor detalhado na análise do índice de recursos aplicado em MDE, que as contas do Estado contêm peculiaridades, notadamente em razão dos pareceres prévios emitidos sobre as contas dos exercícios financeiros de 2015 a 2018, em que foram acatados tanto os RPP como os Restos a Pagar Não Processados (RPNP), ambos comprovadamente sem disponibilidade financeira, situação que repercute diretamente no gerenciamento financeiro atual e, até, de muitos exercícios subsequentes.

De forma mais concreta, os exercícios financeiros de 2019 e 2020 já foram claramente afetados com a situação de calamidade financeira constatada, tanto é que, no parecer prévio emitido sobre as contas de 2019, o revisor, ao se manifestar sobre a determinação proposta pelo relator de que fosse estabelecido Plano de Ação para aplicação dos Restos a Pagar ocorridos nos exercícios de 2011 a 2019 e posteriormente cancelados, reconheceu o ônus excessivo a que ficaria submetido o atual gestor:

[...] embora a questão atinente ao histórico de restos a pagar da saúde e do ensino seja, de fato, relevante, considero que o Tribunal deve, nesse momento, priorizar a busca por uma solução prospectiva, capaz de resolver o problema da aplicação de recursos em ASPS e MDE em um futuro próximo. A imposição da obrigação de apresentar meios para regularizar restos a pagar inscritos desde 2011, ao atual gestor, que assumiu o governo do Estado no exercício em análise, gera ônus excessivo para ele, que, além de cumprir as obrigações impostas pela Constituição em seu mandato, terá de corrigir problemas acarretados por escolhas, se reprováveis, de responsabilidade dos governos anteriores. (Pág. 108 do Parecer Prévio sobre as Contas de 2019 – Processo nº 1.088.786)

Destarte, pondero que a alteração da metodologia no momento atual, ou ainda no curto prazo, pode ocasionar a inviabilidade no gerenciamento das despesas, cujos recursos estão vinculados por determinação constitucional. Isso porque os RPP de exercícios anteriores, ainda que pagos no exercício de referência das contas, não poderiam ser considerados, pois o correspondente

valor já teria sido computado na gestão passada. De igual modo, penso que não computar os RPP inscritos pela atual gestão, sem disponibilidade financeira, poderia comprometer a busca por soluções para as dívidas pretéritas e, de forma cabal, redundar na impossibilidade de regularização da dívida existente, visto que o responsável teria que optar em cumprir o índice ou regularizar a situação caótica proveniente de gestões anteriores.

Assim, considero que a mudança de metodologia proposta deve ser precedida de equacionamento dos RPP e RPNP de períodos pretéritos que foram considerados no cômputo da MDE (e em ASPs) no ano de sua inscrição, ainda que sem disponibilidade financeira, situação que, como abordado no parecer prévio emitido sobre as contas de 2018 e 2019, deve ser objeto de Termo de Compromisso ou de Plano de Ação a ser proposto pelo Estado, o que será tratado em tópico específico mais adiante.

A propósito do referido termo, cabe consignar que a Cfamge, no relatório datado de 3/5/2021, ao promover a verificação do cumprimento das determinações expedidas por este Tribunal ao Executivo, no parecer prévio emitido sobre as contas do exercício financeiro de 2018 (Processo nº 1.066.559), especificamente no que diz respeito “à 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, seguintes tópicos: - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino; - Ações e Serviços Públicos de Saúde; e - Restos a Pagar x Disponibilidades Financeiras”, constatou o não atendimento de tal determinação (fl. 635 da peça 7), a conferir:

Até a data de fechamento deste relatório, o Termo de Compromisso determinado no Parecer Prévio relativo às Contas Governamentais de 2017, incluindo os valores relativos ao resultado da execução orçamentária dos Restos a Pagar em 2018, não havia sido apresentado. Cumpre ressaltar que, em 2020, nos autos do Processo nº 1.066.559 (Balanço Geral do Estado de Minas Gerais, Exercício de 2018), o Estado peticionou sugerindo a sua não celebração, tendo em vista os efeitos financeiros decorrentes da covid-19 e a consequente deterioração da economia mineira. A Cfamge, em 6/10/20, instada a se manifestar, opinou pela manutenção da celebração do referido Termo, o que foi acolhido pelo Conselheiro José Alves Viana. Não obstante, foi concedido o prazo de 30 (trinta) dias para a sua apresentação, porém, em 29/12/20, foi apresentado pelo Estado novo pedido de dilação de prazo, o qual foi deferido e vencerá em maio deste ano.

Sobre essa questão, acompanho o relator, ao consignar em seu voto, à fl. 105 da peça nº 127, que tal determinação deve ser reiterada ao Executivo.

Posto isso, antes de adentrar na apuração do percentual de gastos com MDE, a Cfamge salientou, à fl. 317 da peça nº 7, que, nos termos do art. 24 da Lei Federal nº 11.494, de 2007, o acompanhamento e o controle social da distribuição, transferência e aplicação dos recursos do Fundeb devem ser exercidos por conselhos constituídos especificamente para esse fim. E, por meio do Decreto nº 44.513, de 2007, foi criado o Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Consfundeb/MG.

No entanto, expõe a Cfamge que, embora a Instrução Normativa TCEMG nº 13, de 2008, alterada pela Instrução Normativa nº 5, de 2012, estabeleça, nos §§ 2º e 4º do art. 13, que o Consfundeb deverá elaborar parecer circunstanciado sobre toda a movimentação e aplicação dos recursos recebidos, o qual será apresentado ao Poder Executivo estadual, para encaminhamento ao Tribunal juntamente com a prestação de contas anual, tal documento, concernente a 2020, não foi encaminhado, assim como ocorreu em 2019.

Diante disso, a Cfamge sugeriu que o Tribunal determinasse ao Consfundeb a remessa desses pareceres, juntamente com as respectivas prestações de contas do Fundeb, em cumprimento à citada Instrução Normativa. E, tendo em vista que essa obrigatoriedade não consta na citada Instrução Normativa, que trata dos documentos que compõem o Balanço Geral do Estado, a Cfamge sugeriu que, em respeito à adequada técnica legislativa, seja elaborada única norma que reúna todos os documentos obrigatórios a serem remetidos ao Tribunal a título de prestação de contas anual.

Nesse passo, adiro à determinação proposta pelo relator (fls. 71 e 104 da peça nº 127), no sentido de apenas reiterar ao Consfundeb que encaminhe, juntamente com o parecer conclusivo do órgão de controle interno sobre as contas do Governador, o parecer sobre a prestação de contas do Fundo. É que, relativamente às contas de 2021, tal parecer foi encaminhado, haja vista que consta, nos autos do Processo nº 1.114.783, parecer da Secretária Adjunta de Estado de Educação nº 2/SEE/CONSFUNDEB/2022 (44512566), atestando a aprovação desse documento (Anexo 7 da Prestação de Contas do Governador/2021).

A Cfamge, à fl. 320 da peça nº 7, assinalou que a Constituição da República não excluiu os recursos a serem repassadas ao Fundeb decorrentes da cobrança da alíquota adicional de 2% do ICMS, prevista no § 1º do art. 82 do ADCT da Constituição Mineira. Contudo, na base de cálculo para efeito de apuração da receita resultante do ICMS destinada ao Fundeb, foi excluído, indevidamente, pelo Estado, o valor correspondente aos 2% do ICMS devido ao Fundo de Combate e Erradicação da Miséria.

Asseverou a Cfamge que, na análise das Contas Governamentais de 2018, foi demonstrado débito do Estado, em face da ausência dos repasses devidos a esse título, no período de 2012 a 2018, no montante de R\$492 milhões (fl. 321 da peça nº 7), valor esse que, em 2020, passou a representar o montante de R\$775 milhões (fl. 323 da peça nº 7).

A seu turno, o Executivo insistiu em afirmar que os recursos oriundos da cobrança da alíquota adicional de ICMS têm destinação específica, não têm natureza tributária e são previamente decotados dos recursos do ICMS, apresentando, assim, natureza de renda (fl. 321 da peça nº 7).

Ora, a meu ver, é evidente que o adicional de ICMS para o fundo de combate à pobreza não é outra coisa senão ICMS, e o próprio art. 82 do ADCT reforça tal conclusão, ao tratá-lo como simples acréscimo de alíquota, confirmando não haver diferença estrutural entre o imposto originário e o respectivo adicional.

Acerca do tema, já abordado em pareceres prévios de exercícios financeiros anteriores, urge a exigência de que o Estado de Minas cumpra a determinação já estabelecida por esta Corte e repasse ao Fundeb os 20% incidentes sobre o adicional de até 2% do ICMS destinado ao Fundo de Combate à Pobreza, em observância aos dispositivos legais, devendo adotar providências, com vistas à correção da impropriedade. Assim, na esteira do pronunciamento que fiz por ocasião da apreciação das contas de 2019, cabe a este Tribunal exigir do Estado plano de regularização do repasse ao Fundeb do valor de R\$775 milhões, concernentes ao período de 2012 a 2020.

Importante consignar que, de acordo com as informações extraídas do relatório técnico sobre as contas do exercício financeiro de 2021 (Processo nº 1.114.783, fls. 340 a 342 da peça nº 8), o Estado passou a cumprir a determinação e, naquele exercício, foi destinado ao Fundeb o valor de R\$157,636 milhões (R\$157.636.395,74) decorrente da parcela do ICMS, de janeiro a dezembro de 2021, sobre os 2% do Fundo de Combate à Pobreza (ADCT, § 1º do art. 82). Contudo, os valores atinentes aos exercícios de 2012 a 2020 permaneceram pendentes de regularização.

No tocante ao fato de que os recursos do Fundeb arrecadados em 2019 e não utilizados ao final daquele exercício, no valor de R\$123 milhões, não teriam sido informados na linha 21 do RREO, Anexo 8, 6º bimestre de 2019, bem como ao fato de que, em 2020, não teria sido informado o valor referente às despesas custeadas com o referido saldo, em descompasso com as orientações da STN, fl. 324 da peça nº 7, acolho a sugestão da Cfamge, também acolhida pelo relator como recomendação (fls. 71 e 103 da peça nº 127), para que o Estado, nas próximas publicações do referido Anexo do RREO, faça constar as informações exigidas nos termos do Manual dos Demonstrativos Fiscais, da STN.

Apresentadas as questões acima, passo a tratar especificamente dos quesitos indicados no estudo técnico e que interferiram na apuração do índice de alocação de recursos na MDE.

O estudo técnico detalhou, à fl. 331 da peça nº 7, que o Poder Executivo, por meio das informações constantes no Anexo 8 do RREO, relativo ao 6º bimestre do exercício financeiro de 2020, demonstrou que as despesas empenhadas, custeadas com a receita resultante de impostos e recursos do Fundeb, totalizaram **R\$11,944 bilhões**, dos quais foram liquidados R\$11,784 bilhões e os restantes, R\$160,411 milhões, foram inscritos em RPNP.

Ao total empenhado, foi acrescida a perda com o Fundeb, no valor de R\$1,868 bilhão, e deduzidos os cancelamentos, em 2020, de Restos a Pagar que compuseram o índice em exercícios financeiros anteriores (2017 e 2018), de R\$70,529 milhões, bem como as despesas custeadas com o Superávit Financeiro do Exercício Anterior do Fundeb, excedentes aos 5% das receitas recebidas pelo Estado, de R\$38,770 milhões.

Dessa forma, o Estado demonstrou a aplicação de R\$13,703 bilhões em MDE, correspondentes a **25,49%** da receita de impostos e transferências, de R\$53,760 bilhões (fl. 331 da peça nº 7).

Índice MDE Apurado pelo Estado em 2020

Descrição	Valores em R\$
Gastos com MDE	11.783.570.390,77
RPNP incluídos nos gastos com MDE	160.411.075,46
Perda com o Fundeb	1.868.189.936,43
Cancelamento de RP, em 2020, q/ compuseram o índice em exercícios anteriores	(70.529.158,11)
Despesas Custeadas com o Superávit Financeiro do Exercício Anterior do Fundeb	(38.769.725,09)
Total dos gastos MDE apurado (A)	13.702.872.519,46
Receita Líquida de Impostos e Transferências (B)	53.760.429.215,55
Percentual aplicação em MDE (A / B)	25,49%

No entanto, ao promover os ajustes no cálculo apresentado pelo Estado, a Cfamge concluiu, a princípio, conforme consignado à fl. 347 da peça nº 7, que a aplicação efetiva em MDE pelo Estado, em 2020, foi de R\$10,378 bilhões, correspondente a **19,31%** da receita líquida de impostos e transferências, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Índice MDE Apurado pela Cfamge

Descrição	Valores em R\$
Gastos com MDE	11.783.570.390,77
RPNP incluídos nos gastos com MDE	160.411.075,46
Perda com o Fundeb	1.868.189.936,43
Gastos com Inativos (Função Previdência Social)	(2.934.598.113,05)
Gastos com Profissionais do Magistério com Recursos do Fundeb de Exercícios Anteriores	(100.000.000,00)
Gastos com Serviços de Terceiros - PJ, a favor do Fundo de Ativos Imobiliários de Minas Gerais – Faimg	(61.071.757,64)

Restos a Pagar Não Processados - RPNP, Inscritos no Exercício, sem Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino	(78.079.471,30)
Cancelamento, em 2020, de RP inscritos sem disponibilidade financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino (anos-origem 2014 a 2019)	(221.122.391,79)
Despesas Custeadas com o Superávit Financeiro do Exercício Anterior do Fundeb	(38.769.725,09)
Total dos gastos MDE apurado (A)	10.378.529.943,79
Receita Líquida de Impostos e Transferências (B)	53.760.429.215,55
Percentual aplicação em MDE (A / B)	19,31%

Depois da análise das informações apresentadas pelo Poder Executivo, a Cfamge promoveu os ajustes considerados necessários, com vistas a adequar o cálculo ao arcabouço legal vigente, sobre os quais passo a me manifestar.

a) Pagamentos aos Profissionais do Magistério com Fonte de Recursos 13 – Fundeb – Regularização de Exercícios Anteriores

No estudo técnico inicial, fls. 331 e 332 da peça nº 7, a Cfamge relatou que foram realizados pagamentos de proventos dos profissionais do magistério do Ensino Fundamental, no valor de R\$100 milhões, com recursos da Fonte 13 – Fundeb – Regularização de Exercícios Anteriores. Ponderou, contudo, que tais valores não poderiam compor o montante das despesas com MDE do exercício, para efeito de cumprimento do índice constitucional, pelo fato de as receitas que financiaram essas despesas – decorrentes do acordo celebrado com a Associação Mineira dos Municípios (AMM) no exercício de 2018 – não terem sido computadas com aquelas auferidas pelo Estado, do Fundeb, no ano de 2020, a título de Receitas Recebidas do Fundeb, cujo montante deveria ter sido informado na linha 12 do RREO, no campo Receitas do Fundeb. Consignou que tais receitas são originárias de anos anteriores e, por mais que precisem ser aplicadas em despesas com MDE, não devem ser computadas para esse fim, já que o art. 212 da Constituição da República alude a receitas arrecadadas no ano.

Para melhor compreensão do tema, o estudo expõe que tais valores resultam dos recursos que foram arrecadados e não enviados ao Fundeb no exercício financeiro de 2018. E, na ocasião, as receitas correspondentes foram registradas no RREO, ainda que de forma equivocada, como sendo transferidas ao Fundeb, embora não tenha ocorrido o efetivo repasse.

A Cfamge realçou que o Poder Executivo, ainda em 2018, não registrou o retorno dos recursos ao Fundeb com base nesses recursos não repassados.

Nesse contexto, asseverou que o mais adequado, em 2020, era oferecer transparência ao retorno do Fundeb de anos anteriores, ainda que as despesas custeadas com tais recursos não sirvam para o cumprimento do mínimo constitucional.

A Secretaria de Estado de Fazenda informou (fl. 40 da peça nº 124) que no ano de 2020 o Estado recebeu R\$938,563 milhões, referentes à recomposição das receitas de transferências decorrentes do acordo celebrado com a AMM, relativas ao Fundeb. E, por meio da conta bancária escritural da Fonte 23 (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb), foram executados R\$100 milhões em 2020. O restante, R\$838,563 milhões, foi reprogramado para 2021.

Assim, considerando que, para o cálculo do índice de recursos alocados em MDE em 2018, foi adotada, com base no princípio da Prudência, a perda de recursos do Fundeb, de R\$1,030 bilhão, estimada na Lei nº 22.943, de 2018 (LOA de 2018), o Executivo entendeu que as receitas de transferências de recursos do Fundeb de exercícios financeiros anteriores, ingressadas a partir de 2020, já teriam sido computadas em 2018, não devendo compor o Quadro de Receitas do Fundeb, RREO, Anexo 8, pois, caso contrário, estariam em duplicidade.

No tocante à inclusão das despesas executadas com recursos da Fonte 13, na MDE, a defesa alegou que devem integrar normalmente os indicadores do mínimo de 60% do Fundeb na remuneração do magistério e no percentual de aplicação em MDE sobre a Receita Líquida de Impostos (25%), a fim de compensar as despesas executadas com recursos da Fonte 10 – Ordinários, no exercício, pela ausência de repasses dos recursos, para o Fundo, em 2018.

Diante dos esclarecimentos apresentados, a Cfamge, conforme se extrai do relatório de exame da defesa (fls. 40 e 41 da peça nº 124), confirmou que, em 2018, ainda que o Estado não tenha repassado os recursos pertencentes ao Fundeb, registrou, equivocadamente, o montante de R\$8,956 bilhões, bem como as transferências recebidas do Fundeb, de R\$5,234 bilhões.

Na ocasião, a Cfamge entendeu que a diferença entre a quantia a ser destinada ao Fundeb e a que retornaria ao Estado não poderia ser considerada como perda com o Fundeb e, por conseguinte, despesas com MDE.

Por outro lado, o Estado computou, para cálculo do mínimo constitucional, também de forma equivocada, a perda, no valor de R\$1,030 bilhão, estimada na LOA, contribuindo, desse modo, para o atingimento de 21,99% de aplicação em MDE (em 2018).

Diante dessa realidade, a Cfamge ponderou que, em 2020, com o início do pagamento desses valores que deixaram de ser repassados em 2018, o Estado estava honrando compromissos da gestão anterior sem, contudo, beneficiar-se – aí sim – dos bônus advindos do pagamento da dívida. É que, mesmo enviando, de fato, os recursos atrasados ao Fundeb, tal montante não estava sendo reconhecido, no exercício financeiro de 2020, como “Receita Destinada”, deixando de influenciar, positivamente, a Perda do Fundeb (que é a diferença positiva entre receitas destinadas e recebidas do Fundo).

Assim, por medida de razoabilidade e de concretização do direito social à educação, considerou que devem ser reconhecidos os esforços do Executivo, diante do que acatou, por pertinente, o registro, em 2020, dos valores remetidos ao Fundeb, decorrentes de repasses não efetivados pela gestão anterior na época devida, como Receitas Destinadas ao Fundo. A propósito, assinalou a Cfamge:

A irregularidade cometida no passado não pode servir como penalidade (ou apenas como ônus) ao gestor que, de fato, compromete parcela significativa dos escassos recursos financeiros estaduais para sanar ilícitos anteriores e, principalmente, para enviar maior soma de valores à educação básica.

Além dos valores supramencionados, também as quantias recebidas do Fundeb pelo Estado, resultantes do acordo celebrado com a AMM, deveriam, segundo a informação da Cfamge, ser computadas como Receitas Recebidas. Dessa forma, possível despesa custeada com tais valores poderia, igualmente, ser considerada para cumprimento do mínimo constitucional em MDE.

Nesse contexto, ao acatar os argumentos aduzidos pelo Executivo, e revendo seu cálculo, a Cfamge apurou que o valor de R\$539.723.402,14 (R\$539,723 milhões), resultante da diferença entre o montante dos recursos destinados ao Fundeb no exercício financeiro de 2020, em decorrência do mencionado acordo com a AMM (R\$1,477 bilhão), e os valores recebidos pelo Estado, do Fundeb (R\$937,563 milhões), resulta na Perda do Fundeb proporcional aos pagamentos da mencionada dívida de 2018.

E considerou que essa diferença deve ser somada à perda de 2020, de R\$1,868 bilhão, resultando em perda total a ser computada em 2020, de R\$2,408 bilhões.

O procedimento proposto pela Cfamge se coaduna com o entendimento por mim externado na análise das contas do exercício financeiro de 2019. Isso porque é preciso reconhecer que o pagamento da dívida em comento foi realizado essencialmente com recursos arrecadados em

2020, não podendo o gestor que atuou em prol da regularização das dívidas pretéritas, especialmente atreladas a determinações constitucionais, ser apenado, com o não reconhecimento de tais despesas no cômputo dos gastos com MDE no exercício sob sua responsabilidade. A permanecer entendimento contrário, seria autorizar gestores a realizar despesas indistintamente, sem o compromisso com a gestão fiscal, deixando as obrigações a pagar para o sucessor que deverá honrá-las sem auferir qualquer contrapartida em sua gestão, pelo encargo assumido anteriormente.

Com efeito, deve ser ressaltado o cumprimento dos dispositivos constitucionais relacionados à concretização do direito à educação e, por esse viés, reconhecer que o pagamento das dívidas em análise não pode resultar em ônus para a atual gestão, que, em nome da responsabilidade fiscal, destinou recursos ordinários arrecadados em exercício financeiro sob sua responsabilidade para regularizar falhas passadas, cabendo, assim, a revisão do cálculo do índice constitucional nos termos indicados no relatório da Cfamge.

O relator, na linha da informação da Cfamge (fl. 52 da peça nº 127), entendeu que os pagamentos relativos aos vencimentos dos profissionais do magistério do ensino fundamental, no valor de R\$100 milhões, realizados com recursos da Fonte 13 – Fundeb – Regularização de Exercícios Anteriores, devem ser computados como despesas com MDE, em 2020, em face do reconhecimento das receitas destinadas ao Fundeb, oriundas do acordo celebrado entre o Estado de Minas Gerais e a AMM, e das receitas recebidas pelo Estado, no cálculo da perda com o Fundeb.

b) Gastos com Inativos no Cômputo das Despesas com MDE

A Cfamge, à fl. 332 da peça nº 7, apontou que o Poder Executivo computou despesas decorrentes de proventos de servidores inativos da Educação, obrigações patronais de pessoal inativo e subsídios, referentes ao período de janeiro a junho de 2020, no total de R\$2,935 bilhões, no cálculo apresentado das despesas inerentes à MDE.

O estudo técnico demonstrou que o valor indevidamente incluído representa 5,46% da Receita Líquida de Impostos e Transferências, R\$53,760 bilhões, relativa a 2020.

Instado a se manifestar sobre o procedimento adotado, o Executivo informou que a execução orçamentária e a forma de contabilização de despesas atinentes à MDE estão em consonância com a LOA de 2020, que, ao promover “a redefinição legal da matéria no âmbito do Estado”, consignou de modo expresso, à luz do que prevê o art. 212 da Constituição da República e a Lei nº 9.394, de 20/12/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDBN), a possibilidade de inclusão dos gastos com inativos da Educação no cômputo do percentual mínimo de recursos que deve ser destinado anualmente à MDE (fl. 333 da peça nº 7).

A Cfamge não acolheu os argumentos expostos, ressaltando que a documentação autuada deu origem ao Processo de Acompanhamento nº 1.088.916, no qual o Tribunal Pleno, na sessão de 29/7/2020, decidiu, à unanimidade, que “constatada a inclusão indevida de inativos e pensionistas no cômputo do índice constitucional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, irregularidade de natureza grave, impõe-se, por meio de controle cautelar, a imediata orientação para os ajustes necessários à adequada contabilização”.

Ademais, conforme consta no relatório do reexame da Cfamge, com o intuito de rever esse posicionamento, a SEF, fl. 43 da peça nº 124, baseou-se nas questões decorrentes da pandemia da covid-19 para justificar as dificuldades para o setor educacional público do Estado ao ter que manter as escolas fechadas desde março de 2020, o que culminou na redução da execução das despesas com custeio e investimentos em relação ao estimado no Orçamento Fiscal. A exemplo, ausência de manutenção de imóveis, serviços de transporte escolar. Salientou ainda o

posicionamento consignado na Nota Jurídica nº 5.703/2021, da AGE, o qual reforça a situação descrita.

A Cfamge, ao detalhar os aspectos legais e jurisprudenciais sobre o tema, ratificou o entendimento de desconsiderar, para cumprimento do índice constitucional em MDE, no ano de 2020, os gastos com inativos e pensionistas, no valor de R\$2,935 bilhões.

Com efeito, anuindo com a informação técnica, torna-se necessário, mais uma vez, assim como abordado nas contas do exercício financeiro de 2019, ressaltar que a matéria no âmbito desta Corte se encontra pacificada.

O Tribunal Pleno, por diversas oportunidades, a exemplo do posicionamento adotado nos autos do Assunto Administrativo nº 1.040.482, determinou que o Executivo se abstinhasse de computar tais gastos para cálculo do percentual de aplicação de recursos em MDE, por ser vedada tal inclusão, salientando que os recursos destinados ao pagamento de benefícios previdenciários não repercutem na prestação dos serviços de educação.

A propósito, conforme assinalou o relator em seu voto, fl. 59 da peça nº 127, o STF, recentemente, concluiu que o inciso I do art. 70 da Lei nº 9.394, de 1996, somente considera para efeito de gastos com MDE a remuneração paga aos profissionais da educação, o que não abarca os proventos e pensões, pois a remuneração se refere à contraprestação paga aos profissionais do magistério no efetivo exercício da atividade de ensino (Ag. Reg. na ACO 2799/DF, sessão de 3/4/2020). Pontuou, ainda, que a Emenda Constitucional nº 108, de 2020, ao inserir o § 7º ao art. 212 da Constituição da República, vedou a utilização da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, bem como a contribuição social do salário-educação, fontes de financiamento do cumprimento do mínimo constitucional em MDE, para pagamento de aposentadorias e de pensões.

Desse modo, diante da firme interpretação conferida à matéria por este Tribunal de Contas, e das disposições do § 7º do art. 212 da Constituição da República, na mesma linha do posicionamento do relator, entendo que o Executivo deve deixar de considerar tais dispêndios para cálculo do percentual mínimo de recursos alocados em MDE, para fiel observância à legislação de regência.

c) Restos a Pagar Não Processados (RPNP) inscritos em 2020, sem disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino

A Cfamge apontou, no exame inicial, que o Estado computou os RPNP inscritos no final de 2020, no somatório de R\$160,411 milhões, para apuração do percentual mínimo de recursos aplicados na MDE, conforme demonstrado na tabela à fl. 335 da peça nº 7.

Contudo, diante da insuficiência financeira de R\$2,054 bilhões, detalhada na tabela à fl. 336 da peça nº 7, a Cfamge considerou, do total dos RPNP inscritos em 2020 e que se referem a gastos com MDE, apenas R\$82,332 milhões – vinculados aos Recursos do Fundeb –, na apuração do índice constitucional, porquanto demonstrada disponibilidade de caixa para fazer face a essas despesas (coluna H da referida tabela).

Em razão disso, consignou que os valores a serem expurgados dos gastos com MDE por falta de disponibilidade financeira correspondem à diferença entre R\$160,411 milhões (total dos RPNP inscritos em 2020) e R\$82,332 milhões (importe de RPNP com disponibilidade de caixa), ou seja, R\$78,079 milhões (fl. 336 da peça nº 7).

Instado a se manifestar, o Executivo ressaltou que, nos últimos exercícios financeiros, o Estado de Minas Gerais vem enfrentando dificuldades financeiras decorrentes de sucessivos déficits orçamentários, fato exposto nos Balanços do Estado, bem como nas leis orçamentárias, ratificando déficits financeiros, situação que tem como consequência a inscrição em Restos a

Pagar, seja processado, seja não processado, o que não invalida o reconhecimento da despesa (fls. 49 e 50 da peça nº 124).

Enfatizou que o próprio Tribunal, na apreciação das contas de 2015 e de 2016, incluiu, excepcionalmente, no cômputo do índice da saúde, os RPNP, mesmo inexistindo disponibilidade financeira, conforme mencionado no relatório da Cfamge atinente às contas de 2020 (fls. 367 e 369 da peça nº 7).

A Cfamge, no entanto, não acolheu os argumentos apresentados, por considerar evidenciado o desrespeito às normas legais que dispõem sobre a matéria, bem como às disposições contidas no manual da STN (fls. 51 e 52 da peça nº 124).

Em conformidade com o posicionamento por mim adotado nas contas do exercício financeiro de 2019, apesar de a LOA ter sido aprovada com déficit orçamentário, as despesas com ASPS e com a MDE foram fixadas com a observância dos percentuais mínimos constitucionalmente exigidos de 12% e 25%, respectivamente. De igual modo, foram fixadas para o exercício financeiro de 2020, ora em análise.

E não poderia ter sido diferente, pois essas percentagens incidem sobre a receita efetivamente arrecadada no exercício financeiro, para quantificação do montante de recursos a ser alocado nessas políticas. Portanto, independentemente da existência de déficit orçamentário, os valores mínimos constitucionais a serem destinados a tais segmentos não poderiam ser inobservados.

Porém, denota-se, desde 2015, que a situação deficitária vem se mantendo, sendo reflexo da dificuldade que o Poder Executivo tem enfrentado para financiar e manter controlados os gastos públicos, o que exigia – e continua a exigir – avanços institucionais para solução de déficits de difícil equacionamento, sobretudo em momentos, como os da atual conjuntura econômica do país, em que as fontes de financiamento das despesas públicas são previsivelmente escassas, o que foi intensificado com os efeitos da pandemia no decorrer do exercício financeiro de 2020.

Acerca do tema, é importante analisar os efeitos dos RPNP na apuração dos gastos com MDE, de forma a relembrar historicamente a realidade financeira do Estado, pois a situação demonstrada na apuração dos gastos com educação no período de 2015 a 2018 interferiu diretamente na gestão financeira dos recursos destinados à educação, tanto em 2019 quanto em 2020.

Conforme exaustivamente tratado em diversas passagens do estudo técnico, ao analisar as contas afetas ao exercício financeiro de 2019, a insuficiência financeira para pagamento dos RPNP ganhou maior destaque no Estado no exercício financeiro de 2015, perdurando até 2018, período em que o posicionamento técnico, com o qual me alinhei à época, era de que os RPNP não poderiam, sob nenhuma hipótese, ser computados como gastos com MDE nos respectivos períodos.

Essa realidade foi demonstrada nas contas correspondentes aos exercícios financeiros citados, no entanto, consoante decisões desta Corte, tais valores foram considerados na apuração do índice constitucional e, em contrapartida, foi concedido prazo para o Governador à época regularizar a aplicação dos recursos em MDE.

Tanto é que, por ocasião da emissão do parecer prévio sobre as contas de 2015 e 2016, motivado pela situação financeira do Estado, o Tribunal Pleno decidiu, por maioria, que, excepcionalmente, fossem considerados como despesas com MDE os RPNP expurgados inicialmente pela Cfamge por ausência de disponibilidade financeira, nos montantes de R\$821 milhões e R\$989 milhões, respectivamente.

Tais despesas deveriam ser liquidadas e pagas até o final de 2018, sendo que, conforme estudo da Cfamge à fl. 1.013-v da peça nº 80 do Processo nº 1.066.559, relativo ao Balanço Geral do

Estado de 2018, foi evidenciado que, em 31/12/2018, do montante acima referido, ainda restavam saldos a pagar de R\$107,67 milhões de 2015 e R\$252,21 milhões de 2016, valores esses que, evidentemente, foram transferidos para a gestão iniciada em 2019.

Em razão da situação financeira vivenciada em 2017 e 2018, o Executivo continuou a computar os RPNP sem disponibilidade financeira na apuração dos gastos com MDE, o que foi mais uma vez acatado pelo Tribunal Pleno, majoritariamente, ao ressaltar as contas, como se denota do excerto dos votos a seguir transcritos:

Processo: 1040601

Natureza: BALANÇO GERAL DO ESTADO

Exercício: 2017

Responsável: Fernando Damata Pimentel

Considerando que a natureza destas despesas é apropriada à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e os fundamentos constantes da minha manifestação no tópico relativo aos Restos a Pagar, **os quais equacionam, mediante Termo de Compromisso e Plano de Ação, solução para a questão relativa à disponibilidade financeira em face das inscrições em restos a pagar não processados**, incluídas as despesas com MDE; entendo pela inclusão do valor de R\$ 1.244.143.301,48, inscritos em restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira, nas despesas com MDE, passando a totalizar R\$ 11.852.389.285,96, correspondente a 25,1066% da receita base, acima, portanto, do mínimo exigido pelo art. 212 da Constituição da República. (Excerto do voto do Conselheiro Sebastião Helvecio, pela emissão de parecer prévio pela aprovação, com ressalvas – aprovado na sessão de 6/5/2019.) (Fl. 65 do acórdão) (G.N.)

Processo: 1066559

Natureza: BALANÇO GERAL DO ESTADO

Exercício: 2018

Responsável: Fernando Damata Pimentel

No que tange aos valores de RPNP, verificamos que, historicamente, este Tribunal tem assentido com o cômputo de seus valores para fins de apuração dos mínimos constitucionais de MDE e ASPS, conforme se verifica nos votos vencedores quando da análise das contas de governo dos exercícios anteriores.

Diante dos precedentes citados, relativos aos exercícios de 2015 a 2017 anteriormente citados, que demonstram a reiterada concordância desta Corte com o cômputo dos RPNPs na apuração do limite constitucional de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino, entendemos que, no caso em concreto, em homenagem aos princípios da segurança jurídica e da equidade, não há que se decotar os RPNPs do índice de aplicação MDE.

Considerando que a natureza destas despesas é apropriada à Manutenção, chegamos à mesma solução relativa aos Restos a Pagar, os quais serão equacionados, mediante Termo de Compromisso, propondo solução para a questão relativa à disponibilidade financeira, em face das inscrições em restos a pagar não processados, incluídas as despesas com MDE. (Excerto do voto divergente do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, pela emissão de parecer prévio pela aprovação, com ressalvas – aprovado na sessão de 12/2/2020.) (fl. 76 das notas taquigráficas) (G.N.)

Vê-se, pois, que o Tribunal, por maioria, aprovou a elaboração, pelo Executivo, de Termo de Compromisso e Plano de Ação, a fim de solucionar a questão relativa à indisponibilidade

financeira, em face da inscrição em despesas em RPNP, incluídas no cômputo dos gastos com MDE, no período de 2015 a 2018.

Diante desse contexto histórico, no que se refere ao expurgo dos RPNP sem disponibilidade financeira, ressalto que o posicionamento por mim adotado em manifestações pretéritas era de que a inclusão dessas despesas estaria condicionada à existência de disponibilidade financeira.

E, conforme extrai-se dos relatórios técnicos, a Cfamge constatou a insuficiência de recursos específicos para cobrir, não apenas os RPNP, mas também os RPP, e, neste último caso, por força do entendimento emanado da STN, são atualmente computados, independentemente da existência dos recursos financeiros correspondentes.

Relativamente à prestação de contas do exercício financeiro de 2019, apesar de ter considerado essencial a observância do princípio da não surpresa, aplicável também no âmbito do direito administrativo, o parecer prévio aprovado pelo Pleno, fls. 48 e 160 da peça nº 121 do Processo nº 1.088.786, diferentemente do critério adotado nos exercícios financeiros de 2015 a 2018, pautou-se no voto do relator, que adotou os parâmetros estabelecidos no estudo técnico como razão de decidir, concluindo que o Estado aplicou 19,80% (fl. 48 da peça nº 121 dos referidos autos) na MDE. Tal percentual, foi apurado depois da exclusão dos RPNP inscritos em 2019, sem disponibilidade financeira, no valor de R\$261,359 milhões, bem como dos Cancelamentos, em 2019, de Restos a Pagar Inscritos, de R\$437,528 milhões (fl. 46 da peça nº 121 dos referidos autos).

Em face da mudança de entendimento do Pleno, e ciente de que é necessário encerrar a prática até então adotada e buscar soluções viáveis diante da conjuntura econômica, na qual se insere o Estado de Minas Gerais, acolho a informação da Cfamge, também adotada pelo relator (fl. 61 da peça nº 127), para concluir que os RPNP inscritos no exercício financeiro de 2020, sem disponibilidade financeira, no montante de R\$78,080 milhões, não devem ser computados como aplicado em MDE.

Saliento, ainda, que as despesas que compõem o referido montante, conforme precedentes adotados pelo Tribunal, somente poderão ser computadas como MDE no exercício do efetivo pagamento, tendo como base os termos do entendimento consolidado na resposta dada à Consulta nº 932.736, sob relatoria do conselheiro Substituto Licurgo Mourão, apreciada na sessão de 20/4/2016, do Tribunal Pleno.

A propósito, à fl. 52 da peça nº 124, a Cfamge ajustou o cálculo apresentado no estudo técnico inicial e computou, para efeito de cumprimento do índice constitucional da educação, em 2020, parte dos RPNP inscritos em 2019, nele não computados por ausência de disponibilidade financeira, mas pagos em 2020 no importe de R\$128,810 milhões.

Assim, deve-se, de fato, considerar tais despesas como MDE, pois o respectivo pagamento foi efetivado em 2020, com recursos nele arrecadados.

Para os RPNP dos exercícios de 2015 a 2018, no entanto, efetivamente, não existia disponibilidade financeira e, desse modo, caso este Tribunal tivesse adotado, à época dos fatos, parâmetros idênticos ao consolidado em 2019, os RPNP não teriam sido computados no exercício financeiro da inscrição, e, somente com o efetivo pagamento deles, repito, com recursos arrecadados em 2020, é que seriam computados.

Assim, na esteira do posicionamento por mim externado em relação às contas do exercício financeiro de 2019, o entendimento majoritário adotado pelo Pleno nos últimos cinco anos deve ser considerado para a análise das contas de 2020. Caso contrário, corre-se o risco de apenas o atual gestor, que, ao se deparar com a realidade imposta, adotou medidas austeras para

regularizar os passivos pretéritos, em detrimento da aplicação de parcela expressiva de recursos em despesas que poderiam ter sido feitas no curso de sua gestão.

Não primar pela regularização financeira nesse reconhecido cenário de endividamento, seria o mesmo que incentivar e estimular a geração de novos gastos, comprometendo, ainda mais, o equilíbrio das finanças públicas.

Nessa linha, verifico que o relatório técnico inicial apurou, à fl. 350 da peça nº 7, que o valor total pago em 2020 de RPNP inscritos no período de 2015 a 2019 foi de R\$150,073 milhões. No entanto, no exame da defesa (fl. 52 da peça nº 124), a Cfamge acatou, exclusivamente, os pagamentos relacionados ao exercício de 2019, de R\$128,810 milhões, ao passo que deveria ser acrescido, também, o importe de R\$21,263 milhões, relativo aos pagamentos ocorridos em 2020 de RPNP sem disponibilidade financeira inscritos entre 2015 e 2018 (valor extraído da tabela à fl. 350 da peça nº 7).

Isso porque, a meu ver, deve ser adotado idêntico critério ao expressado pela Cfamge, por ocasião da recomposição dos valores afetos ao Fundeb de exercícios anteriores, pois, considerando que foram utilizados recursos arrecadados em 2020 para pagar tais despesas, a permissividade concedida ao responsável pelas contas de 2015 a 2018 não pode resultar em maior agravamento da situação enfrentada pelo atual Governador, que, como dito acima, agiu com o objetivo de regularizar a realidade que lhe foi imposta.

d) Despesas com o Fundo de Ativos Imobiliários de Minas Gerais – Faimg, no âmbito do Termo de Vinculação de Responsabilidade Onerosa, inscritas em RPNP vinculado ao Fundeb

Ao aprofundar a análise dos RPNP vinculados aos recursos do Fundeb (R\$82,332 milhões), os quais, em princípio, poderiam ser computados em MDE, diante da existência de disponibilidade financeira para acobertá-los, a Cfamge identificou o valor de R\$61,072 milhões (fls. 337 e 338 da peça nº 7). Esse valor está classificado como despesa intraorçamentária, 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), destinado a cobrir despesas de vinculação e responsabilidade onerosa dos imóveis que compõe o Fundo de Ativos Imobiliários de Minas Gerais – Faimg, instituído pela Lei nº 22.606, de 2017, e regulamentado pelo Decreto nº 47.796, de 2019, identificados no anexo I do Processo SEI 1190.01.0022784/2020-37. Essas despesas se destinam, em sua totalidade, ao funcionamento de escolas públicas estaduais ou demais atividades de interesse público relacionados à política de MDE.

A pesquisa empreendida pela Cfamge identificou que no processo SEI acima mencionado constam aproximadamente 400 imóveis em que funcionam escolas públicas, integrantes do patrimônio do Estado, as quais foram “transferidas” para o Faimg. Diante disso, a Cfamge indagou a respeito da legalidade e da razoabilidade do cômputo desse gasto no índice da MDE. Isso porque, segundo a Cfamge, a própria modelagem da operação levantou dúvidas, pois, conforme Termo de Vinculação de Responsabilidade Oneroso – TVRO e descritivo do elemento-item, a Secretaria de Estado de Educação (SEE) pagará quantia certa ao Faimg pela posse dos bens imóveis (escolas), por prazo determinado.

Depois de apresentar análise para identificar a natureza da operação, a Cfamge concluiu que, na prática, ao se concretizar a operação planejada pelo Estado, R\$61,072 milhões referentes ao Fundeb foram repassados ao Faimg, a título de pagamento pela “locação” de escolas que já estavam (no período pré-pandemia) sendo utilizadas pela SEE.

As receitas de locação dos imóveis, conforme estabelece a Lei nº 22.606, de 2017, compõem o ativo permanente do Faimg, ficando o Estado autorizado a ceder os rendimentos e os frutos

decorrentes da receita auferida com a locação ao Fundo de Investimentos Imobiliários de Minas Gerais – Fiimg, nos termos do § 1º do art. 44 da citada lei.

Assim, em razão dessa operação, foram feitos questionamentos pela Cfamge ao Estado, dentre os quais merece citar:

- os recursos destinados ao Fiimg, perderiam a vinculação original e poderiam ser empregados em quaisquer áreas (de investimentos a aporte para cobertura de déficit do RPPS);
- a situação acima ensejaria ao Estado: 1) computar as despesas intraorçamentárias para com o Faimg no índice de MDE (o que foi feito); 2) desvincular, forçadamente, recursos do Fundeb; e 3) capitalizar o Fiimg com recursos para reduzir o déficit previdenciário ou para realizar obras;
- com a transferência de recursos pelo Faimg ao Fiimg os recursos passariam a ser livres (Fonte 10), e poderiam, até mesmo, servir de base para novas despesas com MDE, culminando em dupla contabilização de despesas com o mesmo recurso financeiro: 1) computar a transferência da SEE/MG para o Faimg como MDE; e 2) computar, posteriormente, a despesa do Fiimg com obras/investimentos de MDE;
- ausência de crédito orçamentário para custear a despesa, uma vez que ao examinar a LOA para 2020, não foram identificados créditos iniciais atribuídos à codificação da despesa em análise, nem foram encontrados no sítio da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, na planilha encaminhada pelo Poder Executivo ao Tribunal, créditos especiais autorizados com esses mesmos atributos;
- sob a óptica da efetividade do mínimo constitucional da Educação e da viabilidade da operação, por que realizar a cessão onerosa dos imóveis no auge da pandemia, quando as escolas estavam fechadas e as aulas sendo realizadas remotamente.

A Cfamge concluiu que deveria ser deduzida, do cálculo da alocação de recursos em MDE, a despesa de R\$61,072 milhões, referente à “Transferência Onerosa da Posse de Bens Imóveis de Propriedade do Estado de Minas Gerais”, a qual compõe os RPNP vinculados aos recursos do Fundeb.

Instado a apresentar esclarecimentos, a SEE limitou-se a responder que tal questionamento necessita ser formulado em conjunto com a SEF, haja vista que realiza tais despesas conforme determinação do Decreto nº 47.796, de 2019.

A Cfamge concluiu que os esclarecimentos apresentados não trouxeram elementos que pudessem justificar o cômputo dessas despesas no índice constitucional da educação, diante do que ratificou a exclusão de tais gastos do montante de MDE de 2020.

Na linha da informação da Cfamge, entendo que as informações disponibilizadas sobre a operação não permitem a inclusão no computo dos gastos com MDE dos RPNP vinculados aos recursos do Fundeb, no valor de R\$61,072 milhões, ainda que tenha sido apurada a disponibilidade financeira correspondente.

Ressalto que a citada operação também ocorreu no exercício financeiro de 2021, tendo sido registrado como RPP o montante de R\$102 milhões, conforme registrado no estudo técnico consolidado nas contas daquele exercício.

Infere-se, pois, que os recursos apropriados a essa finalidade já somam, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, R\$163 milhões, cuja efetiva destinação permanece sem respostas, em especial frente aos pertinentes questionamentos realçados no estudo técnico elaborado para os dois exercícios financeiros citados.

Pondero, nesse contexto, que é preciso apurar de forma concreta a natureza da operação em análise, identificada como *Termo de Vinculação e Responsabilidade Onerosa*, que, na essência e de forma prática, retrata o pagamento, por parte da SEE, pelo direito de uso de bens imóveis que tiveram a propriedade transferida ao Faimg, tudo envolvendo uma única pessoa jurídica, o Estado de Minas Gerais, que já era proprietário dos imóveis.

A meu sentir, a transação resultará, em última análise, na desvinculação de recursos oriundos do orçamento público estatal, os quais passarão a ser geridos pelo Fiiimg, e cuja destinação legal passará a ser, nos termos do art. 48 da Lei nº 22.606, de 2017, investimentos para a realização de obras e serviços públicos; pagamento das despesas para a realização de 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.

À vista dos questionamentos formulados pela Cfamge, bem como os insuficientes esclarecimentos apresentados pelo Executivo, notadamente quanto às implicações decorrentes da cessão onerosa de bens ao Faimg e consequente controle e investimento de recursos financeiros pelo Fiiimg, voto para que a matéria seja objeto de inspeção, com o intuito de apurar a origem dos recursos para pagamento da locação das escolas, bem assim os benefícios dessa operação e levantamento de todas as informações necessárias para a exata compreensão do fluxo financeiro e patrimonial envolvido e possíveis reflexos nos gastos com a MDE e na desvinculação de receitas orçamentárias. Voto, ainda, para que seja apurado se houve alienação de bens imóveis transferidos ao Faimg, e, em caso positivo, qual a destinação da respectiva receita de capital.

e) Cancelamento, em 2020, de Restos a Pagar inscritos, sem disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados à educação

Conforme Manual dos Demonstrativos Fiscais (MDF), 10ª edição, válido para o exercício financeiro de 2020, deve-se registrar como deduções, para apuração do limite constitucional de aplicação de recursos em MDE, o total dos Restos a Pagar cancelados no exercício, relativos a despesas que foram inscritas com disponibilidade financeira. Esse valor não deve compor a base de cálculo para cumprimento do limite mínimo estabelecido constitucionalmente, devendo, por isso, ser deduzido. O objetivo dessa dedução é compensar, no exercício em exame, os Restos a Pagar cancelados, computados como despesa da MDE, no exercício financeiro de sua inscrição.

A Cfamge apurou que o Executivo deduziu, do somatório das despesas com MDE de 2020, R\$70,529 milhões (incluídos nesse valor os cancelamentos da folha de pagamento de 2018: SEE, R\$ 4,045 milhões; PMMG, R\$2,203 milhões; e Fundação Helena Antipoff (FHA), R\$0,15 mil), relativos a cancelamentos de RPP e de RPNP inscritos em **2017 e 2018**. A Cfamge registrou, contudo, que o montante exato dos cancelamentos dos RPP e dos RPNP ocorridos em 2020 (**anos-origem 2014 a 2019**) perfaz R\$221,122 milhões, conforme demonstrado nas tabelas às fls. 343 e 344 da peça nº 7.

De acordo com o cálculo apresentado pela Cfamge (fl. 347 da peça nº 7), devem ser subtraídos, na verdade, todos os cancelamentos dos RPNP realizados em 2020, referentes aos exercícios anteriores. Isso porque, embora as inscrições tenham sido glosadas no estudo técnico à época, este Tribunal considerou, de 2015 a 2019, os RPNP como despesas com MDE, a despeito de o Estado ter demonstrado não ter disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados à Educação, ao final desses exercícios, para acobertar tais despesas.

A SEF afirmou que o total dos cancelamentos, de fato, atingiram R\$221,122 milhões, em 2020, e que, desse total, apenas os cancelamentos dos anos-origem 2017 e 2018 foram computados

nas deduções consideradas para apuração do limite constitucional em MDE, ou seja, R\$70,529 milhões, pois, nos demais exercícios, os cancelamentos não repercutiram no índice constitucional mínimo (fl. 54 da peça nº 124).

A Cfamge, depois da análise dos argumentos apresentados pela SEF, ratificou a informação para que fosse considerado, como dedução das despesas com MDE em 2020, o total dos cancelamentos dos Restos a Pagar Processados e dos Não Processados no importe de R\$221,122 milhões.

O argumento apresentado pela defesa não se mostra suficiente para o deslinde da questão, porquanto, conforme exposto acima, nos exercícios financeiros de 2015 a 2018, o posicionamento prevalecente nos pareceres prévios emitidos pelo Tribunal foi o de não expurgar os RPP e os RPNP, ainda que sem disponibilidade financeira, na composição dos percentuais de recursos aplicados em MDE nos respectivos exercícios.

No entanto, é necessário salientar, conforme já exposto na análise dos RPNP inscritos em 2020, sem disponibilidade financeira, que o parecer prévio emitido para as contas de 2019, diferentemente do posicionamento adotado para os exercícios financeiros de 2015 a 2018, não acatou a inclusão dos RPNP inscritos naquele exercício, por ausência de disponibilidade financeira, conforme consta às fl. 46 a 48, peça da peça 121 (Processo nº 1.088.786 – Exercício de 2019), uma vez que o relator acolheu a informação técnica, mantendo a exclusão dos RPNP daquele exercício, no montante de R\$261,359 milhões.

Assim, não é plausível deduzir, do total de despesas realizadas com MDE, os RPNP de 2019 cancelados em 2020, pois, no percentual de gastos na MDE constante no parecer prévio emitido para 2019, de 19,80%, não foi considerada a totalidade dos RPNP sem disponibilidade financeira, da ordem de R\$261,359 milhões.

Dessa forma, no quadro “Restos a Pagar – RPP e RPNP Cancelados em 2020, por Anos-Origem 2014 a 2019 (MDE)”, à fl. 344 da peça nº 7, é possível verificar que, do total cancelado em 2020, R\$44,192 milhões referem-se a RPNP inscritos em 2019, os quais não devem ser expurgados do total aplicado em 2020:

RPNP de 2019 Cancelados em 2020*

Unidades Orçamentárias	Valor Efetivo Cancelado
1251 – PMMG	88.732,86
1261 - Secretaria de Estado de Educação - SEE	37.055.820,87
1301 - Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade	2.898.253,48
2151 - Fundação Helena Antipoff - FHA	691.426,52
2311 - Universidade Estadual de Montes Claros - Unimontes	1.464.122,44
2351 - Universidade do Estado de Minas Gerais - Uemg	1.993.238,72
Total	44.191.594,89

* Informações extraídas do quadro “Restos a Pagar – RPP e RPNP Cancelados em 2020, por Anos-Origem 2014 a 2019 (MDE)”, à fl.344 do Relatório Técnico Inicial.

A análise dos efeitos **dos cancelamentos dos RPP e RPNP** de exercícios anteriores para os quais não havia disponibilidade financeira na época devida, mas que foram considerados no cômputo da MDE, nos remete ao histórico já exposto na análise dos RPNP sem disponibilidade financeira de 2015 a 2018.

É que, diante da reiterada aceitação de inclusão desses valores na apuração do percentual de recursos alocados em MDE em exercícios anteriores, na apreciação das contas de 2017–Processo nº 1.040.601, o Tribunal deliberou pela elaboração de Termo de Compromisso/Plano

de Ação, a ser apresentado em até 120 dias, contados da publicação da decisão, para que o Executivo apresentasse cronograma de prazos para aplicação dos recursos na MDE.

No entanto, na sessão do Tribunal Pleno, de 18/12/2019, o conselheiro Sebastião Helvecio submeteu à apreciação do colegiado pedido formulado pelo Governador Romeu Zema, de prorrogação de prazo para entrega do referido Termo (peça nº 28 do Processo nº 1.040.601). O Tribunal determinou a suspensão da remessa do Termo de Compromisso/Plano de Ação, referido no parecer prévio sobre as contas de 2017, até que o processo concernente ao Balanço-Geral de 2018, Processo nº 1.066.559, fosse deliberado. O parecer prévio emitido sobre as contas relativas ao exercício de 2018 foi apreciado na sessão de 12/2/2020, tendo sido publicado em 5/5/2020, retomando-se o prazo para apresentação do referido Termo.

Em razão disso, foram requeridos e deferidos prazos de prorrogação para apresentação do Termo de Compromisso nos autos do Processo nº 1.066.559, sob a relatoria do conselheiro José Alves Viana (peça nº 60).

Contudo, em 30/07/2021, em face da manifestação dos conselheiros havida no parecer prévio emitido sobre as contas do exercício financeiro de 2019, Processo nº 1.088.786, peça nº 121, o Governador do Estado pleiteou, nos autos da prestação de contas de 2018, fosse declarada a **perda de objeto** da apresentação do Termo de Compromisso exigido nos pareceres prévios relativos a 2017 e 2018, e, caso não fosse essa a orientação, que fosse concedida nova vista para apresentação de minuta do citado Termo.

O pedido do Governador fundamentou-se nos posicionamentos apresentados na sessão de apreciação das contas de 2019, especificamente quanto à *Determinação nº 5* formulada pelo relator, conselheiro Durval Ângelo, na qual foi determinado o encaminhamento do Plano de Ação no prazo de 120 dias, contados a partir da publicação do parecer, havida em 16/7/2021, vejamos:

5. Encaminhar, no prazo de 120 (cento e vinte) dias a partir da publicação deste parecer, “Plano de Ação para aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) as disponibilidades financeiras oriundas **dos cancelamentos de Restos a Pagar ocorridos nos exercícios de 2019 e 2020**, conforme disposto nos §§1º e 2º do art. 24 da LC n. 141/2012 e nos §§ 5º e 6º do art. 5º da Instrução Normativa n. 13/2008 (e respectivas alterações), devendo as medidas e ações concretas apresentadas no Plano de Ação ser objeto de monitoramento por parte deste Tribunal.” (fl. 2 da peça nº 121) (g.n.)

Em virtude do pedido formulado, o relator encaminhou os autos à Cfamge para que se manifestasse (peças nº 53 e 57), e, ainda, para que verificasse a possibilidade de compatibilização dos Termos de Compromisso de 2017 e 2018 com o Plano de Ação de 2019. Veio aos autos a manifestação técnica favorável à celebração de único instrumento que englobasse as decisões atinentes a 2017, 2018 e 2019, objetivando evitar múltiplos negócios jurídicos com objetos semelhantes e potencialmente conflitantes, os quais poderiam gerar futuros impasses para a gestão e para o controle.

O relator, levando em consideração o panorama dado e os desafios dele decorrentes, entendeu que o Estado deveria cumprir a determinação contida no parecer emitido pelo Tribunal Pleno na sessão de 26/5/2021, nos autos do Balanço-Geral do Estado nº 1.088.786, relativo ao exercício financeiro de 2019.

Ressalto que a referida *Determinação nº 5* limitou-se a tratar dos **cancelamentos** dos Restos a Pagar ocorridos nos exercícios financeiros de 2019 e 2020, **não versando, portanto, sobre a totalidade dos Restos a Pagar inscritos sem disponibilidade financeira** e computados no índice da MDE nos exercícios financeiros de 2015 a 2018, que, no decorrer dos anos, podem

ter sido cancelados (como muitos o foram) ou, ainda, terem sido processados e se encontrarem pendentes de pagamento. E mais, terem permanecido como RPNP, ainda nos anos de 2019 e 2020.

Implica dizer, os RPNP sem disponibilidade financeira da gestão anterior (2015-2018), ainda que tenham sido computados como gastos com MDE no ano da inscrição, contrariando as normas vigentes acerca do tema, e que, por isso, continuam sendo objeto do Termo de Compromisso (Processo nº 1.066.559, Prestação de Contas, exercício de 2018), não foram contemplados no “Plano de Ação” das contas de 2019, sob o argumento de que a gestão subsequente não poderia ser apenada por atos praticados na gestão de 2015 a 2018.

A meu perceber, a solução mais justa é que toda a matéria atinente ao Termo de Compromisso de 2017 e 2018, bem como ao Plano de Ação de 2019 e 2020, seja consolidada e objeto de exame em autos apartados, de forma a apurar a situação atual dos valores dos RPP e dos RPNP com e sem disponibilidade financeira e respectivos cancelamentos, conforme o caso, identificando o que foi regularizado no decorrer dos exercícios, por meio do efetivo pagamento; os valores que foram cancelados e os que ainda permaneceram como RPNP, de modo a consolidar Termo de Compromisso único, que, de forma definitiva e factível, estabeleça critérios para a regularização dos valores envolvidos.

Dito isso, **cabe salientar que a inclusão de RPNP** sem disponibilidade financeira para composição do índice de aplicação de recursos em MDE somente passou a ocorrer a partir de 2015. Contudo, tal posicionamento tem causado enorme e irreparável prejuízo a todo o sistema educacional do Estado, já tão combatido com a realidade imposta.

Ora, se os cancelamentos de RPNP **sem disponibilidade** (2015 a 2018), porventura ocorridos, forem anualmente expurgados dos gastos efetivamente realizados pela atual gestão, estaremos sacrificando exclusivamente o atual mandatário. Primeiro, porque os RPNP **sem o correspondente lastro financeiro** foram considerados como investidos em MDE e, segundo, porque o sucessor terá que investir em MDE o montante cancelado sem ter recebido a respectiva disponibilidade, onerando o orçamento a ser executado em sua gestão.

A título ilustrativo, decotar os cancelamentos de RPNP conforme proposto pela Cfange seria reconhecer que o mínimo constitucional a ser aplicado em 2020 seria composto por 25% da receita base de cálculo (R\$13.440.107.303,89 – fl. 329 da peça nº 7), acrescido dos cancelamentos de RPP e de RPNP de exercícios pretéritos, de R\$221.122.391,79. Ou seja, para cumprir o mínimo constitucional na MDE, o responsável teria que comprovar despesas no montante de R\$13.661.229.695,68, que representam, na verdade, 25,41% das receitas arrecadadas em 2020, visto que não havia disponibilidade financeira no exercício em que esses Restos a Pagar foram inscritos para suportar o pagamento deles.

Fato é que os efeitos nefastos serão percebidos nos anos vindouros, senão por gerações, pois, no período (2015 a 2018), não havia disponibilidade financeira para arcar com essas e com tantas outras dívidas então formalizadas.

É preciso deixar claro que a obrigatoriedade de aplicação dos recursos decorrentes do cancelamento dos RPNP se fundamenta na regra de que havia disponibilidade financeira no momento da inscrição, isto é, havia dinheiro em caixa para acobertá-lo, o que não foi o caso do Estado de Minas Gerais, como exaustivamente constou nos pareceres emitidos nas contas de 2015 a 2018. E, quando esse pilar foi quebrado (ou seja, tais valores foram computados independentemente de existir a correspondente disponibilidade financeira), o cancelamento dos RPNP e a consequente obrigatoriedade de recomposição imediata resultou na utilização de recursos arrecadados no exercício do cancelamento, ou seja, receitas de 2020.

Decerto, caso tivessem sido observados os ditames legais, jamais ter-se-ia considerado no cômputo com MDE tais Restos a Pagar sem disponibilidade e, por consequência, os correspondentes cancelamentos formalizados não teriam reflexos na análise da MDE dos exercícios subsequentes.

É dizer, expurgar os cancelamentos do total de despesas realizadas pelo Estado, seria o mesmo que considerar que despesas executadas em 2020 seriam, na verdade, a aplicação dos valores cancelados de exercícios anteriores.

Nessas circunstâncias, os **RPNP sem disponibilidade financeira** inscritos nos exercícios de 2015 a 2018, quando cancelados, não podem repercutir na apuração do percentual de gastos com MDE para verificação do cumprimento do mínimo constitucional de exercícios diversos.

Por outro lado, acorde com a informação da Cfamge, deve ser mantido o expurgo dos **RPP** cancelados, no valor de R\$88,583 milhões, que compõem as despesas com MDE, independentemente de existir disponibilidade financeira, conforme metodologia de cálculo adotada, seja no período de 2015 a 2018, seja em 2019 e em 2020 (fl. 344 da peça nº 7).

Pelo exposto, do total expurgado pela Cfamge, de R\$221,122 milhões, do somatório de gastos apresentados pelo Executivo como de MDE, considero que devem ser mantidos somente os cancelamentos dos RPP, independentemente do exercício de inscrição, não cabendo, na minha concepção, a exclusão dos cancelamentos dos RPNP sem disponibilidade financeira inscritos no período de 2015 a 2019, pelo que deve ser restabelecido o montante de R\$132,539 milhões (R\$88,347 milhões relativos a RPNP de 2015 a 2018, inscritos sem disponibilidade financeira e cancelados em 2020, e, ainda, R\$44,192 milhões atinentes aos RPNP de 2019, sem disponibilidade financeira, cancelados em 2020 e não computados no exercício da inscrição).

Por fim, observo que, dos Restos a Pagar remanescentes de exercícios anteriores, a Cfamge ressaltou que os atrelados à folha de pagamento dos exercícios financeiros de 2018 e 2019 foram encaminhados pelo Estado por *e-mail*, visto que não estão disponíveis no sistema *Business Object* – BO, Campo Restos a Pagar – Folha de Pagamento, que é alimentado pelo Armazém de Informações (Siafi).

Em razão disso, reforçou a necessidade de se determinar ao Executivo a evidenciação, no BO, de todo o montante dos cancelamentos de Restos a Pagar, por função, a fim de que este Tribunal, na qualidade de órgão fiscalizador, possa validar as informações constantes nos relatórios RFCAE 718-VIII (RPNP) e RFCAE 738-VIII (RPP), porquanto elas repercutem na aferição do cálculo do índice constitucional da MDE.

O Executivo, em sua defesa de fl. 56 da peça nº 124, argumentou que o Siafi já conta com mais de 20 anos de utilização, o que dificulta o desenvolvimento das informações, mas consignou que está investindo em robusto sistema de gestão de processos que permitirá, dentre outros grandes avanços, a extração detalhada e completa de todos os Restos a Pagar decorrentes da execução orçamentária da despesa, sacramentando o atendimento da antiga demanda do tema em questão.

A Cfamge avaliou que o fato de o Siafi ser antigo não impede o Poder Executivo de extrair os relatórios pleiteados, salientando, contudo, que o tema será objeto de auditoria a ser realizada pelo Tribunal.

Fato é que não consta dos autos qualquer evidência que permita retratar falhas ou irregularidades nos cancelamentos formalizados, tornando forçoso concluir, até que se concretize a auditoria aludida, que os cancelamentos atenderam aos ditames legais afetos à matéria, mostrando-se pertinente, todavia, o acolhimento da sugestão proposta pela Cfamge.

A citada sugestão, a propósito, foi também acatada pelo relator, conforme consignado em seu voto (fls. 35 e 102 da peça nº 127).

f) Apuração do índice de MDE

Depois da análise dos diversos quesitos retratados acima, a Cfamge, na análise da defesa, fl. 57 da peça nº 124, concluiu que o índice de recursos aplicados em MDE pelo Estado de Minas Gerais foi de 20,73%, o que corresponde a gastos no montante de R\$11,147 bilhões, sendo promovidos, para tanto, os seguintes ajustes em relação à aplicação informada pelo Executivo, de 25,49% ou de R\$13,702 bilhões, conforme se vê no quadro a seguir:

Índice MDE apurado pela Cfamge

Descrição	Valores em R\$
Gastos com MDE informados pelo Estado	11.783.570.390,77
RPNP Incluídos nos Gastos com MDE	160.411.075,46
Perda com o Fundeb (2020 e 2018)	2.407.913.338,57
Restos a Pagar Não Processados Inscritos em 2019 sem disponibilidade financeira e pagos em 2020	128.809.649,49
Gastos com Inativos	(2.934.598.113,05)
Gastos a favor do FIIMG inscritos em RPNP de 2019	(61.071.757,64)
RPNP inscritos em 2020, sem disponibilidade financeira	(78.079.471,30)
Cancelamentos, no exercício, de Restos a Pagar inscritos sem disponibilidade em exercícios anteriores	(221.122.931,79)
Despesas custeadas com Superávit Financeiro do exercício anterior excedentes aos 5% das receitas recebidas pelo Fundeb em 2019	(38.769.725,09)
Valor dos gastos MDE Ajustado (A)	11.147.062.995,42
Receita Líquida de Impostos e Transferências (B)	53.760.429.215,55
Percentual aplicação em MDE (A / B)	20,73%

Por outro lado, conforme salientado nos tópicos anteriores, a meu juízo, devem ser feitos os ajustes evidenciados no quadro a seguir, para apuração do índice de aplicação de recursos em MDE, no exercício financeiro de 2020:

Índice MDE apurado depois dos ajustes propostos neste voto

Descrição	Valores em R\$
Gastos com MDE apurado no estudo técnico	11.147.062.995,42
RPNP de 2016 a 2018, sem disponibilidade financeira, pagos em 2020	21.262.977,41
RPNP de 2019, sem disponibilidade financeira, cancelados em 2020 e não computados como MDE no exercício da inscrição	44.191.594,89
RPNP de 2015 a 2018 inscritos sem disponibilidade financeira, cancelados em 2020 (Plano de Ação)	88.347.300,44
Valor dos gastos MDE Ajustado	11.300.864.868,16
Receita Líquida de Impostos e Transferências (B)	53.760.429.215,55
Percentual aplicação em MDE (A / B)	21,02%

Ainda assim, os gastos do Estado em MDE não alcançou o percentual mínimo constitucional. Sopesar a situação retratada, aliada aos efeitos nefastos da pandemia na economia mundial, é reconhecer o esforço que a atual gestão vem empreendendo para quitar as dívidas advindas das gestões anteriores, tão prejudiciais à execução de serviços essenciais que devem ser prestados ao cidadão. As cifras pendentes de regularização são tão representativas no contexto financeiro

do Estado que não se pode vislumbrar perspectiva de solução imediata das obrigações pretéritas, não contingenciáveis, mormente no cenário de escassez de recursos.

Em meio a todo esse cenário, não se pode deixar de considerar ainda que, em 28/4/2022, foi publicada a Emenda Constitucional nº 119, de 27/4/2022, que acresceu o art. 119 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição da República, nestes termos:

Art. 119. Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no *caput* do art. 212 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Para efeitos do disposto no *caput* deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021.

Em síntese, o art. 119 do ADCT acima transcrito objetiva afastar a aplicação de qualquer espécie de responsabilização administrativa, civil ou criminal, até mesmo de qualquer restrição, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos agentes públicos desses entes federados pelo descumprimento, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no *caput* do art. 212 da Constituição da República.

O dispositivo constitucional transitório, porém, impôs ao ente federado e, por conseguinte, ao gestor responsável a obrigação de complementar o resíduo não alocado em MDE nos exercícios de 2020 e 2021. Vale dizer, o ente federado deverá alocar, até o exercício financeiro de 2023, o montante de recursos que deixou de ser aplicado em MDE para atingir o percentual mínimo constitucionalmente exigido em 2020 e 2021.

Pelo exposto, voto para que os gastos no importe de R\$21,263 milhões, R\$44,192 milhões e R\$88,347 milhões sejam acrescidos ao montante de R\$11,147 bilhões destinados à MDE, alterando-se o índice de aplicação nesse segmento de **20,73%** para **21,02%**.

E mais, uma vez não alcançado o mínimo constitucional exigido, o resíduo de 3,98%, equivalente a R\$2.139.509.008,90, deve ser aplicado pelo Executivo, nos termos definidos no parágrafo único do art. 119 do ADCT da Constituição da República, acrescido pela Emenda Constitucional nº 119, de 2022.

II.10 – Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)

A LOA de 2020 fixou investimentos em ASPS de R\$6,627 bilhões, que correspondem a 12,02% da receita base de cálculo estimada de R\$55,123 bilhões (fl. 358 da peça nº 7).

No Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPS, o Estado evidenciou, ao final de 2020, receita arrecadada de R\$53,760 bilhões e despesas executadas de R\$6,608 bilhões, que correspondem a 12,29% do montante arrecadado, sendo que R\$5,780 bilhões foram liquidados no exercício e R\$828,188 milhões inscritos em RPNP (fl. 359 da peça nº 7), conforme retratado no quadro a seguir:

Índice ASPS apurado pelo Estado (fl. 360 da peça nº 7)

Descrição	Valores em R\$
Despesas Empenhadas no Exercício (A)	6.608.069.854
Receita Líquida de Impostos e Transferências (B)	53.760.256.240
Percentual aplicação em ASPS (A / B)	12,29%

Para cálculo dos gastos com ASPS, a Cfamge destacou que o Estado considerou as despesas executadas no Fundo Estadual de Saúde (FES) de R\$16,988 milhões, cujo objeto foi a aquisição de combustíveis, lubrificantes, peças, acessórios, seguros, reparo, manutenção e serviços aeroportuários para aeronaves, dentre outras (fl. 360 da peça nº 7).

Ao analisar tais gastos e avaliar os Termos de Descentralização de Crédito Orçamentário (TDCO), vigentes em 2020, a Cfamge concluiu que R\$15,494 milhões, executados na Ação 4461 – Implantação e Manutenção da Rede de Urgência e Emergência, inserida no âmbito do Programa 157 – Política Estadual de Atenção Hospitalar, bem como R\$1,494 milhão, na Ação 4452 – Regulação do Acesso, integrante do Programa 158 – Atenção Secundária e Terciária à Saúde, financiados com recursos provenientes da Fonte 10, totalizando a quantia de R\$16,988 milhões, poderiam ser considerados como despesas em ASPS. Não obstante, a Cfamge computou apenas os montantes liquidados em 2020 de R\$5,79 milhões e R\$1,018 milhões, respectivamente, excluindo do cálculo do percentual as quantias de R\$9,704 milhões e R\$475 mil (fl. 361 da peça nº 7). É que, em razão da ausência de disponibilidade de caixa, os valores a esse título não poderiam compor o índice de recursos aplicados em ASPS, devendo ser consideradas apenas as despesas liquidadas.

Com base no Demonstrativo Consolidado da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar – Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), do 3º quadrimestre de 2020, do Poder Executivo, verificou-se que a disponibilidade de caixa bruta era de R\$4,496 milhões, ao passo que as obrigações alcançaram R\$8,057 bilhões, resultando na insuficiência financeira de R\$8,052 bilhões. E, ainda assim, houve a inscrição de R\$828,188 milhões de RPNP, aumentando a insuficiência para R\$8,880 bilhões (fl. 367 da peça nº 7).

Desse modo, do total das despesas empenhadas em ASPS, em 2020, foi decotado o montante de R\$828,188 milhões de RPNP.

Depois de analisar as despesas computadas e excluir os gastos que considerou impertinentes, a Cfamge apurou que foram efetivamente aplicados em ASPS R\$5,780 bilhões, que representam 10,75% da receita base de cálculo, no montante de R\$53,760 bilhões (fl. 383 da peça nº 7), conforme retratado no quadro a seguir:

Índice ASPS apurado pela Cfamge (fl. 383 da peça nº 7)

Descrição	Valores em R\$
Despesas Empenhadas no Exercício	6.608.069.854
Restos a Pagar Não Processados sem disponibilidade financeira	(828.188.113)
Valor dos gastos ASPS Ajustado (A)	5.779.881.742
Receita Líquida de Impostos e Transferências (B)	53.760.256.240
Percentual aplicação em ASPS (A / B)	10,75%

E, conforme ressaltou a Cfamge à fl. 383 da peça nº 7, esse foi o maior percentual apurado por ela desde 2014. Registrou que o decréscimo da base de cálculo pode ter contribuído para isso, mas, se analisado o total das despesas liquidadas, percebe-se, também, crescimento, comparando-se com os exercícios financeiros anteriores.

O Executivo, em sua defesa, reafirmou os dados publicados no RREO, que demonstram a aplicação de R\$6,608 bilhões em ASPS, equivalentes a 12,29% da receita base de cálculo. Salientou que, para cálculo desse índice, foram consideradas despesas nos seus diversos estágios de realização (empenhadas, liquidadas ou pagas), as quais, independentemente da situação, estavam compromissadas com o financiamento de ASPS.

Asseverou que, tal como vem procedendo nos últimos anos, incluiu o saldo de RPNP inscritos em 2020 para apuração dos 12,29%, sob a alegação de que tal empenhamento de despesas não

descharacteriza o cômputo delas no total aplicado em ASPS, pois, ao empenhar despesas atreladas aos recursos orçamentários, o Estado assume o compromisso com fornecedores de honrar o pagamento pelos bens adquiridos e serviços prestados.

Aliado a isso, salientou que o próprio Tribunal, por ocasião dos pareceres prévios emitidos sobre as contas de 2015 e 2016, decidiu incluir, excepcionalmente, no cômputo das aplicações em ASPS, os valores inscritos em RPNP, a despeito da inexistência de disponibilidade financeira que os acobertasse.

Não bastasse, diversos esforços vêm sendo empreendidos para quitar os RPNP de exercícios financeiros anteriores, destacando que, até 30 de maio de 2021, o Executivo pagou R\$358 milhões de Restos a Pagar relativos a ASPS, apesar do cenário econômico-financeiro enfrentado e dos constantes déficits orçamentários verificados nos últimos anos.

Além disso, 2020 foi marcado pela pandemia da covid-19, o que demandou maior esforço do Executivo no enfrentamento da situação, entendendo ser razoável, quanto aos RPNP sem disponibilidade de caixa, que se considere, por eventualidade, a contabilização no ano do pagamento, quando não computados por este Tribunal em exercícios anteriores.

Na esteira desse raciocínio, destacou que, por ocasião do parecer prévio emitido em 2019, o Pleno adotou o entendimento fixado na resposta dada à Consulta nº 932.736, segundo o qual “as despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde inscritas em Restos a Pagar ao final de cada exercício, sem disponibilidade financeira (...) devem ser computadas no exercício em que forem pagas, para fins de cálculo do percentual mínimo a que se refere o art. 7º da Lei Complementar nº 141/12”. Assim, deveriam ser considerados os RPNP, da ordem de R\$442,171 milhões, no índice do montante de recursos alocados em ASPS, relativos a exercícios financeiros anteriores e pagos em 2020.

A Cfamge, no exame da defesa (fls. 8 e 9 da peça nº 124), acolheu os argumentos aduzidos pelo Executivo no tocante à inclusão dos RPNP de exercício financeiro anterior pagos em 2020, pois o Tribunal Pleno, por ocasião da emissão do parecer prévio relativo às contas de 2019, considerou, no cômputo das ASPS, somente as despesas liquidadas em 2019.

Dessa forma, a Cfamge apurou que, do montante de R\$2,013 bilhões empenhado e inscrito em RPNP, e não computado no cálculo de 2019, R\$952 milhões foram liquidados no exercício financeiro de 2020, os quais deveriam ser computados como ASPS em 2020, sob pena de não serem computados em nenhum dos dois exercícios.

Ressaltou que essa inclusão está coerente com o relatório técnico inicial, o qual considerou as despesas liquidadas para cálculo do índice de recursos alocados em ASPS, amparado nas disposições contidas na Lei Complementar nº 141, de 2012, e no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN. E que somente foi possível realizar tal inclusão, porque o Pleno não considerou as despesas empenhadas e não liquidadas, sem disponibilidade financeira, em 2019.

Assim, ao crescer o valor de R\$952 milhões ao total de R\$5,780 bilhões de despesas liquidadas durante a execução orçamentária de 2020, a Cfamge apurou que o montante de recursos aplicado pelo Estado em ASPS foi de R\$6,732 bilhões, que equivalem a 12,52% da receita vinculável de R\$53,760 bilhões.

Em razão desse ajuste no cálculo, depois de examinada a defesa, a Cfamge concluiu que o Estado cumpriu o disposto no inciso II do art. 77 do ADCT da Constituição da República, consoante explicitado no quadro a seguir (fls. 8 e 9 da peça nº 124):

Índice ASPS apurado pela Cfamge, após exame da defesa (fl. 9 da peça nº 124)

Descrição	Valores em R\$
Despesas Empenhadas no Exercício	5.779.881.742
Restos a Pagar de 2019 sem disponibilidade financeira liquidados em 2020	952.290.429
Valor dos gastos ASPS Ajustado (A)	6.732.172.171
Receita Líquida de Impostos e Transferências (B)	53.760.256.240
Percentual aplicação em ASPS (A / B)	12,52%

A meu juízo, não procede a inclusão do valor integral de R\$952,290 milhões feita pela Cfamge, pois, consoante entendimento deste Tribunal consolidado na resposta à Consulta nº 932.736, as despesas com ASPS inscritas em Restos a Pagar, sem disponibilidade financeira, devem ser computadas no percentual mínimo, no ano em que forem pagas.

Desse modo, deve ser admitida na composição do total aplicado em ASPS, em 2020, somente a quantia de R\$442,171 milhões, registrada e apurada no relatório técnico à fl. 375 da peça nº 7, que constitui o montante de RPNP sem disponibilidade financeira inscrito em 2019 pago pelo Estado em 2020.

Com a inclusão desse valor, o percentual aplicado, em vez daquele apurado pela Cfamge, passa a ser de **11,57%**, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Índice ASPS (Inclusão de RPNP de 2019, pagos em 2020)

Descrição	Valores em R\$
Despesas Empenhadas no Exercício	5.779.881.742
RPNP de 2019 sem disponibilidade financeira pagos em 2020	442.170.911
Valor dos gastos ASPS Ajustado (A)	6.222.052.653
Receita Líquida de Impostos e Transferências (B)	53.760.256.240
Percentual aplicação em ASPS (A / B)	11,57%

A propósito, esse também foi o entendimento do relator, conselheiro Cláudio Couto Terrão, que, também ao considerar o entendimento consubstanciado na resposta dada à Consulta nº 932.736, apurou o índice de **11,57%**.

Além do ajuste acima exposto, identifiquei outros valores que também devem ser considerados para cálculo do índice de recursos alocados pelo Estado em ASPS.

No tocante aos RPNP, a bem da coerência técnica, e tendo como base o princípio da segurança jurídica, nos termos já retratados anteriormente, quando externei o meu posicionamento acerca dos gastos com MDE, cabe também assegurar, em 2020, a inclusão dos RPNP inscritos na gestão anterior (2015 a 2018), sem disponibilidade financeira, no valor de R\$13,110 milhões, no cômputo dos gastos em ASPS.

É que, a despeito da situação financeira verificada no Estado, a gestão atual realizou, no decorrer de 2020, o pagamento de parte dos RPNP de exercícios financeiros anteriores (2015 a 2018). E, como não havia disponibilidade financeira à época da inscrição, o pagamento desses Restos a Pagar, da ordem de R\$13,110 milhões (R\$1,00 mil + R\$1,702 milhão + R\$3,818 milhões + R\$7,589 milhões), foi efetivado com recursos arrecadados em 2020, conforme extrai-se do quadro de fl. 379 da peça nº 7.

Não considerar tal valor no cômputo do percentual de recursos gastos em ASPS no exercício financeiro de 2020, assim como abordado na análise da MDE, redundaria em sancionar o atual gestor, que demonstrou esforço e planejamento para honrar, ainda que parcialmente, compromissos oriundos da gestão passada.

Assim, considero que, ao valor anteriormente apurado, de R\$6,222 bilhões, devem ser acrescidos os RPNP sem disponibilidade financeira de exercícios anteriores (2015 a 2018), pagos em 2020, no valor de R\$13,110 milhões, resultando no total aplicado de R\$6,235 bilhões, correspondente a 11,60% da receita base de cálculo, que totalizou R\$53,760 bilhões, conforme demonstrativo a seguir:

Índice ASPS

(Inclusão dos RPP e RPNP de exercícios anteriores, pagos em 2020)

Descrição	Valores em R\$
Despesas Empenhadas no Exercício	5.779.881.742
RPNP de 2019 sem disponibilidade financeira pagos em 2020	442.170.911
RPNP de exercícios anteriores (2015 a 2018) sem disponibilidade financeira pagos em 2020	13.109.962
Valor dos gastos ASPS Ajustado (A)	6.235.162.615
Receita Líquida de Impostos e Transferências (B)	53.760.256.240
Percentual aplicação em ASPS (A / B)	11,60%

Adotando esse critério, mesmo diante da crise financeira enfrentada pelo Estado de Minas Gerais, reconhece-se que o gestor público, apenas com recursos arrecadados no exercício financeiro de sua responsabilidade, realizou pagamentos de dívidas pretéritas.

Entender de outra forma, seria não reconhecer que a atual administração agiu com responsabilidade fiscal, objetivando regularizar, ainda que paulatinamente, o passado sem se descuidar do futuro.

Outro ponto que merece atenção, destacado no estudo inicial às fls. 381 e 382 da peça nº 7, diz respeito à aplicação do valor residual de investimentos na saúde de 2018.

De acordo com o relatório técnico, em atenção à determinação contida no art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012, relacionada à aplicação do resíduo que deixou de ser destinado às ASPS em 2018, o Estado empenhou despesas no valor total de R\$984,524 milhões em 2019, das quais R\$842,141 milhões foram liquidadas e pagas em 2019 e R\$ 142,383 milhões foram liquidadas e pagas em 2020 (fl. 382 da peça nº 7).

Tais despesas, decerto, não foram computadas à época no índice de recursos aplicados em ASPS dos exercícios financeiros de 2019 e 2020, por decorrerem de aplicação residual para fazer face ao gasto inferior ocorrido em 2018.

No entanto, é pertinente salientar que, por ocasião da emissão do parecer prévio de 2018, Processo nº 1.066.559, o valor residual não aplicado na saúde, adotado pelo Tribunal Pleno, foi de R\$892,490 milhões, conforme informação técnica à fl. 382 da peça nº 7.

Isso porque, a aplicação mínima em 2018 corresponderia a R\$6,011 bilhões, e, conforme constou no referido processo, o Tribunal Pleno, por maioria, concluiu terem sido aplicados R\$5,119 bilhões, equivalentes a 10,22% da receita vinculável. Assim, apurou-se valor residual a ser aplicado em ASPS, em 2018, de R\$892,490 milhões.

Denota-se, portanto, que o montante pago até 2020 pelo Estado, a título de resíduo dos investimentos da saúde de 2018, foi de R\$984,524 milhões, superando em R\$92,033 milhões o montante determinado pelo Tribunal.

Assim, por questão de razoabilidade e tendo em mente que tais despesas efetivamente foram aplicadas em ASPS, pagas com recursos arrecadados na atual gestão, no esforço de regularizar pendências pretéritas, é plausível admitir a inclusão dos valores excedentes efetivamente liquidados e pagos no cômputo dos gastos com ASPS do exercício financeiro de 2020.

Cabe acrescentar, portanto, ao total de gastos aplicados em ASPS, R\$92,033 milhões, excedente ao valor residual devido em 2018, da ordem de R\$892,490 milhões, resultando no total aplicado de R\$6,327 bilhões, em 2020, o que representa 11,77% da receita base de cálculo (R\$53,760 bilhões), demonstrando, mais uma vez, que, a despeito da conjuntura desfavorável, o gestor cumpriu a determinação contida Lei Complementar nº 141, de 2012, valendo-se dos recursos arrecadados em 2020, para honrar o resíduo não aplicado em 2018.

Pelo exposto, os gastos no importe de R\$13,109 milhões e R\$92,033 milhões devem ser acrescidos ao montante de R\$6,222 bilhões destinados às ASPS, alterando-se o índice de aplicação de recursos de 11,57% para 11,77%, como evidenciado no quadro a seguir:

Índice ASPS

(Inclusão do excedente do valor residual de 2018 pago entre 2019 e 2020)

Descrição	Valores em R\$
Despesas Empenhadas no Exercício	5.779.881.742
RPNP de 2019 sem disponibilidade financeira pagos em 2020	442.170.911
RPNP de exercícios anteriores (2015 a 2018) sem disponibilidade financeira pagos em 2020	13.109.962
Excedente do valor residual de 2018 liquidado e pago entre os exercícios de 2019 e 2020	92.033.349
Valor dos gastos ASPS ajustado (A)	6.327.195.964
Receita Líquida de Impostos e Transferências (B)	53.760.256.240
Percentual aplicação em ASPS (A / B)	11,77%

Em razão disso, tendo em vista que o percentual apurado no parecer prévio não atingiu o mínimo constitucional, cabe consignar os termos definidos na Lei Complementar nº 141, de 2012, de forma a estabelecer parâmetros razoáveis acerca do prazo para aplicação dos resíduos de recursos decorrentes do percentual mínimo de ASPS, de 0,23%, equivalente a R\$124.034.784,80, relativos ao exercício financeiro de 2020.

O referido diploma legal, ao dispor sobre resíduo de recurso não aplicado em ASPS, estabelece que:

Art. 25. Eventual diferença que implique o não atendimento, em determinado exercício, dos recursos mínimos previstos nesta Lei Complementar deverá, observado o disposto no inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal, ser acrescida ao montante mínimo **do exercício subsequente ao da apuração da diferença**, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência e das sanções cabíveis.

Parágrafo único. Compete ao Tribunal de Contas, no âmbito de suas atribuições, verificar a aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde de cada ente da Federação sob sua jurisdição, sem prejuízo do disposto no art. 39 e observadas as normas estatuídas nesta Lei Complementar.

Depreende-se que a obrigatoriedade de aplicação deve ocorrer no exercício financeiro subsequente ao da apuração da diferença. E, ao dispor o parágrafo único do art. 25 acima transcrito que compete a este Tribunal verificar tal obrigação, considero plausível que o ano de aplicação do resíduo deve ocorrer no exercício financeiro seguinte ao do trânsito em julgado da decisão que vier a ser proferida pelo Tribunal.

Desta feita, transitada em julgado a decisão, o Governador àquela data deverá ser comunicado da obrigatoriedade de formalizar os ajustes legais e orçamentários necessários para observância da Lei Complementar nº 141, de 2012, sem prejuízo da aplicação do montante mínimo do exercício de referência.

Adotando esse formato, o Governador terá conhecimento prévio de sua obrigação em tempo hábil para reordenar o orçamento e cumprir a norma imposta, independentemente de ter sido ou não o responsável pelo descumprimento da determinação constitucional em exercício pretérito.

Nessa linha, mostra-se cabível exigir a aplicação do valor residual de 2020, o qual, caso prevaleça o entendimento por mim externado, representaria o montante de R\$124.034.784,80.

Por fim, há que sopesar as dificuldades impostas em decorrência da crise sanitária causada pela pandemia da covid-19, sendo inegável reconhecer que 2020 foi desafiador, impondo inúmeros obstáculos para a concretização de ações voltadas para a execução das políticas estaduais, além daquelas decorrentes da crise financeira já vivenciada pelo Estado.

O cenário pandêmico que se instaurou levou à sabida restrição no uso dos recursos em prol da priorização das ações emergenciais então exigidas, direcionadas para o atendimento e à preservação da saúde da população. E, mesmo diante das circunstâncias desfavoráveis e adversas, que não podem ser desconsideradas no contexto do exame das contas, verificou-se que o Estado destinou expressivos recursos recebidos da União, decorrentes da Lei Complementar nº 173, de 2020, para as ações de enfrentamento à covid-19, conforme enfatizou e demonstrou o relator (fls. 79/80 da peça nº 127).

II.11 – Restos a Pagar

Outro ponto que destaco diz respeito aos Restos a Pagar, cujo montante, ao final do exercício financeiro de 2020, alcançou R\$47,098 bilhões, dos quais R\$38,825 bilhões se referem a Restos a Pagar Processados (RPP) e R\$8,273 bilhões a RPNP, representando acréscimo de 19,98%, ou seja, quantia de R\$7,167 bilhões superior ao total verificado no exercício financeiro de 2019 (fls. 222 a 231, da peça nº 7).

De acordo com o relatório técnico, esse incremento decorreu, sobretudo, das obrigações da dívida contratual não adimplida, em virtude de liminares concedidas pelo STF.

É possível verificar que o montante de Restos a Pagar (R\$47,098) é composto por 56,44% (R\$26,582 bilhões) de inscrições realizadas no período de 1997 a 2019 e por 43,56% (R\$20,516 bilhões) de despesas inscritas em 2020. E mais, que 96,13% desse montante (R\$45,275 bilhões) são provenientes de obrigações contraídas pelo Poder Executivo. Em 2020, os RPP, no importe de R\$16,237 milhões, apresentaram acréscimo de 21,89% e os RPNP (no valor inscrito de R\$4,279 milhões) de 2,39%, comparativamente a 2019.

Assinalo que os maiores valores inscritos em RPNP, no período 2015 a 2020, ocorreram nas funções Educação e Saúde. Na Educação, a variação ocorrida, em termos nominais, de 2015 (R\$863,126 milhões) para 2020 (R\$1,751 bilhão), foi de 103%, ao passo que na Saúde, foi de 107%, sendo R\$1,618 bilhão, em 2015, e R\$3,351 bilhões em 2020.

Conforme destacado pela Cfamge, desde 2014, o Estado apresentou sucessivos déficits na execução orçamentária, aumentando expressivamente o montante de Restos a Pagar. Contudo, em face dos repasses extraordinários realizados pela União e de receitas excepcionais que ingressaram no caixa, em 2020, houve redução do déficit, de 74,60%, em relação ao exercício financeiro anterior.

Em que pese o fato de o Estado estar empreendendo esforços para quitar Restos a Pagar inscritos em gestões anteriores, haja vista que, em 2020, foram efetivamente pagos R\$11,793 bilhões (R\$10,149 bilhões de RPP e R\$1,644 bilhão de RPNP), ainda permanece a situação verificada em exercícios financeiros passados, isto é, a manutenção de valores antigos, inscritos desde 1997, compondo o saldo dessas obrigações.

E, como salientou o Ministério Público junto ao Tribunal, não obstante a redução do déficit em 2020 da ordem de 74,60%, esse resultado está longe de reverter a situação, pois os Restos a Pagar em 31/12/2020 alcançaram a cifra de R\$47,098 bilhões.

A Cfamge pontuou que os RPP continuam crescendo de forma expressiva, demonstrando fragilidade no planejamento e falta de controle na execução orçamentária, o que evidencia a necessidade de aprimoramento da gestão dos Restos a Pagar, a fim de alcançar melhoria dos gastos públicos.

De fato, os Restos a Pagar representam questão relevante e de fundamental importância no contexto da execução orçamentária e financeira, sobretudo por constituírem forma de financiamento dos gastos públicos, que, em última instância, refletem o endividamento do ente federado.

Nos casos em que não se verifica o correspondente lastro financeiro para cobertura das inscrições realizadas em Restos a Pagar, tal prática se revela ainda mais preocupante e em descompasso com o regime de disciplina fiscal preconizado pela LRF, pois compromete o planejamento governamental, a programação financeira nos exercícios financeiros seguintes e, sobretudo, a execução das políticas.

A esse respeito, a Cfamge constatou, a partir do Relatório de Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar, do 3º quadrimestre de 2020, que o Executivo já apresentava, antes das inscrições de RPNP do exercício, insuficiência financeira de R\$36,557 bilhões, o que resultou, depois de somadas as citadas inscrições no valor de R\$3,870 bilhões, numa insuficiência de R\$40,428 bilhões, 9,53% maior que aquela atingida em 2019.

Nesse passo, adiro às considerações externadas no voto do relator, para que o Executivo adote, com urgência, medidas para cessar tal prática que tem contribuído para o endividamento estatal, e para os créditos antigos é indispensável realizar levantamento da natureza dos créditos e das razões que impedem a conclusão do estágio da despesa.

A trajetória de crescimento das despesas, notadamente aquelas tidas como obrigatórias, tem repercutido sobremaneira nas contas públicas e na condução da política fiscal do Estado, agravada pelos desafios impostos no enfrentamento da pandemia. Tais fatores, aliados ao contexto de desaceleração da economia, com a conseqüente retração no crescimento das receitas públicas, e do crescimento das despesas, exercem significativa pressão na solução do problema. Essas são, de fato, dificuldades enfrentadas pela atual gestão do Estado.

Todavia, não se pode olvidar que a equalização entre receitas e despesas constitui pilar da gestão fiscal responsável, motivo pelo qual deve o Executivo persistir na busca de soluções para estancar o crescimento dos Restos a Pagar, ainda que nesse cenário de conjuntura econômica pouco favorável, com vistas a reduzir o desequilíbrio fiscal e alcançar a melhoria das contas públicas.

Portanto, em face da relevância do tema, que tem reflexos diretos no endividamento e do déficit financeiro, recomendo ao Poder Executivo a implementação de medidas e ações mais efetivas e eficazes para o alcance desses objetivos.

II.12 – Dívida Ativa

Conforme ressei do relatório técnico, fl. 173 da peça nº 7, o Estado informou, por meio da AGE, que teria adotado diversas medidas para o aprimoramento do registro e classificação da dívida ativa tributária, utilizando critérios de avaliação detalhada dos contribuintes e dos processos tributários administrativos, com o intuito de concentrar esforços na cobrança daqueles valores que apresentam maior possibilidade de recuperação. O conjunto de medidas adotadas, segundo a AGE, viabilizou a arrecadação, em 2020, de quantia que superou R\$384,00 milhões.

A Cfamge, fl. 174 da peça nº 7, apontou que o montante bruto da dívida ativa apurado ao final de 2020 foi de R\$59,788 bilhões, refletindo redução de R\$532,196 milhões em relação ao ano anterior. O estudo destaca, contudo, que a quase totalidade desse saldo, especificamente 98,25%, é subtraída pelas contas redutoras de Ajuste para Perdas e Cessão de Direitos Creditórios, fazendo com que o saldo líquido, ao final de 2020, é de R\$1,043 bilhão, inferior em 34% ao valor verificado ao final de 2019, de R\$1,581 bilhão.

Do relatório da Cfamge, ressaltai, ainda, que foi detectada divergência entre o saldo da dívida ativa tributária informado pela SEF (R\$57,981 bilhões) e o registrado contabilmente (R\$57,916 bilhões) de R\$65,116 milhões.

A despeito de o Executivo ter informado na ocasião que a situação decorreu da não conclusão dos registros contábeis de ajuste da dívida, considero, na linha da informação da Cfamge, que devem ser adotadas medidas para que as conciliações da movimentação e dos saldos da dívida ativa ocorram de forma tempestiva pelos órgãos responsáveis, de modo a assegurar confiabilidade aos demonstrativos contábeis.

Outro fato que merece registro é a informação de que as baixas decorrentes da arrecadação representaram apenas 11,6% do total, sendo que as modalidades de baixa mais representativas são a Prescrição e as Decisões Judiciais, responsáveis por perdas que, juntas, correspondem a 75% das baixas formalizadas em 2020.

A meu sentir, a representatividade monetária dos tópicos abordados justifica encampar a proposição da Cfamge para a realização de ação de fiscalização com o intuito de verificar os critérios para baixas nos créditos e as possibilidades reais de execução dos valores inscritos. Desse modo, considero pertinente que seja incluído no plano anual de fiscalização e/ou ações de controle (auditorias ou levantamentos) deste Tribunal a verificação da composição, evidenciação e controle da dívida ativa, englobando especialmente as contas redutoras e as baixas efetivadas.

III – CONCLUSÃO

Diante das razões expostas na fundamentação, e considerando sobretudo o cenário desfavorável e desafiador decorrente da crise sanitária desencadeada pela covid-19, fenômeno pandêmico que trouxe sérios riscos de descontinuidade das ações e serviços públicos, acompanhando a conclusão do relator, voto pela emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalvas das contas anuais prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de Minas Gerais, Romeu Zema Neto, relativas ao exercício financeiro de 2020, em face do não atingimento do percentual mínimo de aplicação de recursos próprios em ASPS, contrariando as disposições do inciso II do art. 77 do ADCT da Constituição da República e do art. 6º da Lei Complementar nº 141, de 2012.

Embora o Estado também não tenha cumprido o percentual mínimo de aplicação de recursos na MDE, a Emenda Constitucional nº 119, de 2022, afastou qualquer espécie de responsabilização administrativa, civil ou criminal ao ente federado e aos respectivos agentes públicos pelo descumprimento, no exercício financeiro de 2020, do disposto no *caput* do art. 212 da Constituição da República.

Nos termos do parágrafo único do art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012, deverá o Estado aplicar o resíduo relativo às ASPS de 0,23%, equivalente a R\$124.034.784,80, no exercício financeiro seguinte ao do trânsito em julgado do parecer prévio emitido pelo Tribunal sobre as contas de 2020, contabilizando-a de forma separada, a fim de comprovar o adequado cumprimento da determinação legal.

Ademais, por força do disposto no parágrafo único do art. 119 do ADCT da Constituição da República, acrescido pela Emenda Constitucional nº 119, de 2022, o Estado deverá complementar a diferença não aplicada em 2020 na MDE de 3,98%, correspondente a R\$2.139.509.008,90, até o término do exercício financeiro de 2023, contabilizando-o de forma separada, a fim de comprovar o adequado cumprimento da determinação constitucional.

Reiterando recomendação do Tribunal Pleno, desde a apreciação das contas do exercício financeiro de 2016, o chefe do Executivo deve continuar envidando esforços para contingenciamento das despesas, com vistas ao equacionamento do déficit financeiro e, por conseguinte, do desequilíbrio das contas públicas, sob pena de, novamente, descumprir o que determina a LRF.

Alinhando-se às orientações da STN, devem ser evidenciados pelo Poder Executivo, nos demonstrativos previstos na LRF, os critérios estabelecidos para a renúncia de receitas e suas respectivas compensações. Além disso, o Poder Executivo deve agir com prudência em relação aos atos e procedimentos que impliquem renúncia de receitas, considerando o impacto de tais medidas na situação econômica e financeira do Estado, medidas essas recomendadas em pareceres prévios anteriores emitidos pelo Tribunal.

Entendo que deve ser incluída, no Plano de ações de fiscalização a serem realizadas pelo Tribunal, a matéria alusiva à dívida ativa, conforme exposto na fundamentação.

À vista dos questionamentos formulados pela Cfamge, bem como os insuficientes esclarecimentos apresentados pelo Poder Executivo, notadamente quanto às implicações decorrentes da cessão onerosa de bens ao Faimg e ao consequente controle e investimento de recursos financeiros pelo Fiimg, voto para que a matéria seja objeto de inspeção, com o intuito de apurar a origem dos recursos para pagamento da locação de escolas, bem assim os benefícios dessa operação e levantamento de todas as informações necessárias para a exata compreensão do fluxo financeiro e patrimonial envolvido e possíveis reflexos nos gastos com a MDE e na desvinculação de receitas orçamentárias. Voto, ainda, para que seja apurado se houve alienação de bens imóveis transferidos ao Faimg, e, em caso positivo, qual a destinação da respectiva receita de capital.

A matéria atinente ao Termo de Compromisso de 2017 e de 2018, bem como ao Plano de Ação de 2019 e de 2020, deve ser consolidada e passar a ser objeto de exame em autos apartados, de forma a apurar a situação atual dos valores dos RPP e dos RPNP, com e sem disponibilidade financeira, e dos respectivos cancelamentos, conforme o caso, com a devida identificação do que foi regularizado no decorrer dos exercícios, por meio do efetivo pagamento; os valores que foram cancelados e os que ainda permaneceram como RPNP, de modo a consolidar Termo de Compromisso único, que, de forma definitiva e factível, estabeleça critérios para a regularização dos valores envolvidos.

No mais, além das recomendações e determinações por mim propostas, acompanho aquelas apresentadas pelo relator, exceto em relação aos seguintes aspectos: **1)** fixação de prazo para o envio do projeto de lei a que alude a determinação de nº 41 a este Tribunal; **2)** atualização monetária dos valores de recomposição do Fundeb e de alocação do resíduo não aplicado na MDE em 2020 referidos na recomendação de nº 44 e na determinação de nº 46, respectivamente; **3)** fixação de prazo para manifestação do Executivo contida na determinação de nº 48, considerando que, nos termos da ADI nº 7145, o STF, por unanimidade, referendou a medida cautelar para manter a suspensão, até o julgamento definitivo da ação direta de inconstitucionalidade, da eficácia do art. 10 da Lei nº 24.035, de 2022, segundo o qual foi concedido reajuste de 33,24% aos profissionais do magistério, em decorrência da atualização do valor do Piso Salarial Profissional Nacional dos Profissionais do Magistério Público da

Educação Básica – PSPN do ano de 2022, o que, conseqüentemente, torna despicienda a determinação de nº 6 feita a este Tribunal.

É como voto, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Pela ordem, senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Com a palavra, pela ordem, o Conselheiro Cláudio Terrão.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

A fim de contribuir com a discussão e deliberação de demais conselheiros, desde já, vou pedir vênua ao conselheiro Gilberto Diniz para manter as determinações de nº 41 e 48, atinentes ao encaminhamento a esta Corte de Contas, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias da publicação do acórdão do parecer prévio, de minuta de Projeto de Lei referente à adequação da legislação previdenciária sobre os benefícios geridos pelo IPSM ao ordenamento jurídico brasileiro, bem como comunicação, no prazo de 90 (noventa) dias, contados da publicação do acórdão, sobre as medidas que o Executivo pretende adotar para implementar o piso salarial nacional para profissionais do magistério público da educação básica.

Isso porque, as referidas determinações se deram levando em conta um contexto de promoção de diálogos institucionais, já tão dito aqui; ou seja, de interações entre os Poderes e órgãos, de forma a evitar uma omissão qualificada do Poder Executivo em seu papel constitucional, de completude normativa necessária para viabilizar a efetividade dos direitos fundamentais que lhes são relacionados. E é o caso do piso da educação, por exemplo, e é o caso da questão previdenciária, que tem produzido efeitos extremamente danosos em relação ao regime, por assim dizer, de irregularidade fiscal do estado.

É importante deixar claro que não se trata de ingerência do Tribunal de Contas na esfera de discricionariedade do agente político, ou mesmo de constrangimento ao Poder Executivo, no sentido de simplesmente obrigá-lo a adotar ou não, autoritariamente, uma decisão política. Trata-se de instar o governo para que cumpra seus deveres constitucionais ou justifique a impossibilidade de fazê-lo. O que é possível, basta que o estado justifique o porquê não vai fazer.

Em outras palavras, é medida democrática e republicana a fim de que a sociedade mineira compreenda eventual omissão qualificada e intencional do Poder Executivo, sobretudo diante de seu dever constitucional ou político-jurídico. Então esse é um ponto relevante a ser tratado. E para isso é necessário levar em conta o contexto fático no qual o estado está inserido. Aí é que entra o diálogo institucional. Ou seja, é preciso que seja justificada a sua inação, sob pena de sugerir que a ausência de completude normativa compreenda uma omissão voluntária e antijurídica por parte daquele que deveria agir, que é o Governo do Estado, o Poder Executivo.

Então, no que diz respeito ao IPSM, se não é possível ao Executivo apresentar a minuta de referido projeto de lei para cumprir dever constitucional, espera-se que, ao menos, seja oferecida justificativa técnica (pautada em especial na reserva do possível de dimensão orçamentário-financeira), a qual fez referência o doutor Sérgio em sua manifestação. Isso é importante, é um pressuposto para o encaminhamento ou não da Norma, ou seja, é isso que vai a respaldar a razão do não encaminhamento da proposição ou encaminhamento da proposição.

Ademais, deve ser ressaltado que, já por ocasião da apreciação do Balanço Geral do Estado do exercício de 2018, sessão do dia 12/02/20, o relator, conselheiro José Alves Viana havia recomendado que o Executivo analisasse a possibilidade de elaborar o Projeto de Lei do Regime Próprio dos Militares do Estado e enviá-lo à ALMG, uma vez que constituiria medida fundamental para a garantia de sustentabilidade do Regime – essa foi a determinação do Conselheiro José Alves Viana naquela época o Relator. Diga-se de passagem, que foi adotada pelo Pleno aqui do Tribunal.

No que toca à implementação do piso salarial nacional para profissionais do magistério público da educação básica, também com a devida vênua, vale ressaltar que a decisão do STF a que se refere o Conselheiro Gilberto Diniz, revisor, teve por fundamento vício de iniciativa e inexistência de pertinência temática quanto às emendas parlamentares. Ou seja, as normas foram inseridas indevidamente no âmbito da Assembleia Legislativa, porquanto deveriam submeter-se à reserva de iniciativa do Poder Executivo, bem como trataram de matéria diversa daquela originalmente prevista no projeto encaminhado pelo Governador, importando em aumento de despesa não previsto no orçamento e financeiro, como se extrai da ementa do acórdão da ADI nº 7145 e da peça que foi subscrita pelo Estado de Minas Gerais.

A determinação, nesse caso, insere-se, mais uma vez, na linha dos já tão falados aqui, diálogos institucionais. Em outras palavras, cabe ao Executivo, havendo o pressuposto da disponibilidade financeira (inexistência da aplicação da reserva do possível) – mais uma vez faço referência, a qual aludiu de uma forma muito técnica aqui, o nosso Advogado-Geral do Estado, doutor Sérgio Viana, e isso é importante –, para justificar o porquê até determinado momento não implementou o piso, e isso é uma questão relevantíssima.

A medida, no meu modo, mostra-se necessária, até mesmo em função da decisão do Supremo Tribunal Federal na referida ADI, de modo que os destinatários do direito fundamental à educação não fiquem refém de políticas de governo desconectadas com a sua realidade, aí sim, econômico-financeira – que é o caso, se não há condições, justifique o porquê? –, especialmente quando tal medida deve ser compreendida como verdadeira política de Estado – esse é um ponto relevante, nós estamos diante de política de Estado –, garantidora de qualificado direito fundamental.

É nesse sentido que o Tribunal está dialogando com o Poder Executivo. Não está determinando, impondo, que o Executivo encaminhe, mas dizendo: “olha, nós aqui, como Órgão, avaliadores da realidade orçamentária-financeira ou co-referenciadores dessa realidade trazida pelo Estado, precisamos dialogar com esses atores, para que os professores não sofram medidas governistas que afrontem políticas de Estado”. Então, esse é um ponto relevante.

Da mesma forma, também mantenho as proposições de itens 44 e 46 de meu voto, atinentes à atualização monetária, referente à recomendação para que o Executivo repasse ao Fundeb a quantia já citada de R\$774.703.416,03 (setecentos e setenta e quatro milhões setecentos e três mil quatrocentos e dezesseis reais e três centavos), relativa aos recursos decorrentes da alíquota adicional do ICMS, bem como a que – esse ponto é muito relevante – determina a aplicação, até 2023, nos termos do art. 119 – também, aqui, já citado diversas vezes – do ADCT da Constituição de 88, do montante relativo à diferença entre o que foi efetivamente despendido no exercício de 2020 e o mínimo exigido constitucionalmente (equivalente a R\$2.293.044.308,46). Vale ressaltar nesse ponto que, se assim não for, veja, se não houver a correção monetária, haverá evidente prejuízo da eficácia do direito fundamental à educação – é, mais uma vez, a sociedade que estará perdendo – em decorrência da deterioração do valor real da moeda. Trata-se, portanto, volto a frisar, apenas de atualização do montante nominal que deixou de ser aplicado. A Emenda Constitucional não fez, como em outras oportunidades, reserva ou destaque a completo de percentual. Se ela tivesse feito esse destaque, obviamente

que a própria dinâmica econômica futura, produziria os ajustes necessários à realidade tanto do Estado quanto da demanda dos alunos, por assim dizer, *lato sensu*.

Em outras palavras, a correção monetária é apenas instrumento de preservação do valor da moeda diante de sua desvalorização pela inflação, é só isso, prestando-se a garantir a equivalência do montante que deveria ter sido repassado ou aplicado ao seu tempo, consoante o tempo presente – é o que perdeu de valor; sendo, portanto, um instrumento para, penso eu, promover a própria equidade da medida, numa evidente observância, aí sim, dos direitos fundamentais em jogo, que deve prevalecer.

Bom, quanto às demais recomendações e sugestões apresentadas, eu as acolho, uma vez que portam medidas realmente de aperfeiçoamento da gestão e oportunidade de correção de rumos e não significarão, obviamente, a meu ver, ônus desproporcional à atual, nem a futura administração, ressaltando apenas quanto a esses pontos que eu acabei de destacar.

Pedindo, mais uma vez, vênias ao Conselheiro Revisor.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Senhor Presidente, pela ordem.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Com a palavra, pela ordem, o Conselheiro Gilberto Diniz.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Quero deixar claro que não sou contra a determinação do item 41: que seja elaborado um projeto de lei. Sou contra o envio desse projeto de lei ao Tribunal. Se for o caso, o projeto deve ser enviado à Assembleia Legislativa, e não ao Tribunal. Penso que talvez devesse se fixar um prazo para o envio do projeto à Assembleia Legislativa. Não sei porque um projeto de lei tem que vir ao Tribunal, que entendo não ter a atribuição de fazer exame prévio de projeto de lei. Então, sou a favor da essência da determinação, apenas não estou concordando com o envio do projeto de lei ao Tribunal.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Então, em relação a isso, Excelência, eu concordo com o Conselheiro Gilberto, Revisor, de fato. Se a determinação foi neste sentido, fazendo uma leitura literal, que é mero encaminhamento para cá, e aí faz todo sentido essa interpretação, porque nós não vamos aqui fazer avaliação política, nem técnica do projeto de lei, em relação às condições de adequação desse projeto, seja em face do próprio ordenamento, seja em face da sua legística, de fato. Mas não foi essa a finalidade da norma. Volto a dizer, pelo menos da determinação e nós podemos encontrar...

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Está escrito: enviar ao Tribunal.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Mas nós podemos encontrar, Conselheiro Gilberto, e se Vossa Excelência concordar, uma redação que se adeque à finalidade da proposição e a preocupação de Vossa Excelência.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Agora, quanto à atualização monetária referida na recomendação de nº 44 e na determinação de nº 46, compreendo as razões de Vossa Excelência, mas não encontro fundamento jurídico para o Tribunal impor essa atualização. Até compreendo que realmente haverá uma defasagem, mas o legislador não estabeleceu isso na norma, nem na Emenda Constitucional nº 119 e nem na Lei Complementar nº 141/2012, quando ela determina que o valor ou o resíduo não aplicado em MDE e em ASPS e que deve ser feito posteriormente seja atualizado. É apenas por isso. Compreendo realmente e penso que deveria haver atualização, mas, na minha concepção, não há fundamento jurídico para impor isso ao Executivo.

E também não sou contra ao piso remuneratório dos profissionais do magistério. Entendo que o Poder Executivo agiu a tempo e modo, enviando um projeto de lei à Assembleia Legislativa e esse projeto foi modificado pelos deputados e agora a questão está judicializada.

Então, não encontro supedâneo para o Tribunal de Contas colher uma manifestação do Poder Executivo, uma vez que a questão está judicializada. Mas, em termos filosóficos, estou plenamente de acordo com as ponderações apresentadas pelo Relator, apenas há essa minha objeção que é tangencial.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Permita-me, mais uma vez, são de fato preocupações muito pertinentes. Quanto à questão do piso, acho que já está muito claro. Quanto à questão, que Vossa Excelência acabou de complementar, da inexistência de direito positivo, a atualização, vou pedir vênias a Vossa Excelência, porque, de fato, não cabe à Constituição, que é uma norma estruturante, trazer questões dessa natureza. A questão da atualização monetária, mesmo não prevista em leis, já vinha sendo adotada jurisprudencialmente pela própria doutrina, como algo que, de fato, iria corrigir o poder real da moeda, mas, pedindo vênias a Vossa Excelência, há sim, no próprio Código de Processo Civil, expressamente, a determinação de que essas obrigações devem ser atualizadas monetariamente. Então, peço vênias, mais uma vez, para dizer que existe no direito positivo determinação dessa natureza e que, no meu modo de ver, completa, de forma adequada, para que não haja perda de uma política que garante a concretude do direito fundamental social à educação, política estruturante privilegiada na própria Constituição Federal.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também peço vênias, senhor Presidente, para manter a minha posição. Entendo que a Constituição realmente não deveria se ater a certas peculiaridades, mas a nossa Constituição é atípica. Realmente ela desce a níveis de detalhamentos que não deveriam existir numa Constituição. Então, se o legislador não previu essa correção monetária, pedindo vênias, eu entendo que não cabe ao Tribunal impô-la ao Poder Executivo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Conselheiro Gilberto Diniz, indago a Vossa Excelência se vai discordar da 44, da 46 e da 48.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Eu mantenho o meu voto.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Com a palavra, pela ordem, o Conselheiro Durval Ângelo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Eu só gostaria de fazer uma questão de ordem sobre qual que seria a sequência da coleta dos votos daqui para frente. Se manteria como foram em outras análises de balanços ou se haveria uma mudança a partir do Revisor como foram nos outros.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

No ano passado, nós voltamos ao decano, mas não vejo nada que impeça, se for sequência depois do Revisor.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Eu explico o motivo. Não é só uma questão de ordem. Tem um motivo fundamental que eu gostaria de trazer aqui.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Está com a palavra.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Eu trouxe o meu voto até a respeito dessa polêmica manifestada aqui de divergência. Eu tenho um entendimento sobre isso é porque eu não vou pronunciá-lo hoje, porque eu acho que o Conselheiro Cláudio Terrão trouxe algo fundamental que não se poderia prever, porque a decisão do Supremo foi ontem, mas, ao mesmo tempo, ele acrescenta e diz que muda estruturalmente as nossas conclusões do Balanço. Eu acredito que ele tem razão e traz duas sugestões. Eu acho que, pelo menos, no meu entender, no meu voto, implica também em outras sugestões. Então eu gostaria, se fosse seguir – eu acho que, no voto passado, o Revisor era o decano, então foi por isso que ele se manifestou –, queria fazer um pedido de vista porque eu acho que isso, pelo menos no meu voto, muda muitas coisas. Eu vou apreciar muitas coisas novas.

Então, é nesse sentido, se fosse do ano retrasado e não do ano passado.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Então Vossa Excelência deseja pedir vista do processo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Desejo pedir vista do processo em função dessas informações novas porque eu acho de forma muito correta o que o Conselheiro Cláudio Terrão abordou aqui.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Conselheiro Wanderley Ávila, está de acordo?

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Pelo que me consta, seria o decano. Agora o que está acontecendo aqui, o Conselheiro Durval Ângelo está pedindo vista, mas eu estou à disposição para poder externar o meu voto.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

O doutor Viana também está de acordo com o pedido de vista?

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Sim.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Conselheiro Wanderley quer votar.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Eu estou em condições de externar o meu voto.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Cláudio, na última, Vossa Excelência é quem pediu vista do meu voto!

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Agora, se não vai pedir vista agora e vai pedir depois, eu estou pronto.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Pela ordem, Excelência.

Só em atitude de colaboração, o próprio Conselheiro Gilberto, quando começou o seu voto, ressaltou a ordem regimental, dizendo que estaria votando exatamente pelo fato de ele ser o Revisor e que a nossa tradição, a nossa praxe é de retomar à ordem regimental pela antiguidade na Casa.

Agora, não há problema se um Conselheiro qualquer queira pedir vista e, se houver concordância dos mais antigos, até para que a matéria seja melhor debatida, aprofundada, não vejo problema de os Conselheiros, querendo, concordar e abdicar da precedência de votação para um momento posterior. Mas por outro lado, também, se quiser antecipar o voto, é possível.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Eu consulto o Conselheiro Wanderley se quer deixar o seu voto ou se aceita o pedido de vista do Conselheiro Durval.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Eu estou pronto.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Vossa Excelência quer dar o seu voto?

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Faço o voto.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

O Dr. Viana já concordou em deixar para depois da vista do Conselheiro Durval.

Com a palavra o Conselheiro Wanderley Ávila para apresentar o seu voto e depois concedo a vista ao Conselheiro Durval Ângelo.

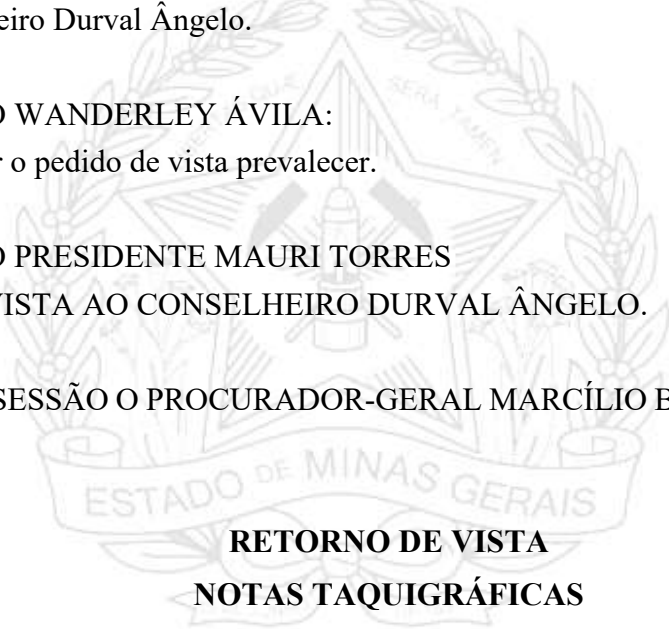
CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Então vou deixar o pedido de vista prevalecer.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES

CONCEDIDA VISTA AO CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)



**RETORNO DE VISTA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS
TRIBUNAL PLENO – 7/12/2022**

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Senhor Presidente, senhores Conselheiros, ilustre Representante do Ministério Público junto a este Tribunal de Contas, senhor Advogado-Geral do Estado de Minas Gerais, caros servidores e servidoras, público presente.

I – RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas anual, ou Balanço Geral do Estado (BGE), de responsabilidade do Senhor Romeu Zema Neto, chefe do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais no exercício financeiro de 2020.

A Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado (CFAMGE) efetuou estudo inicial (peça nº 7), conforme disposto no art. 141 e no parágrafo único do art. 232 da Resolução nº 12/08 – Regimento Interno do Tribunal de Contas (RITC).

Após a citação do responsável (peças nºs 9 a 12) e a apresentação de defesa (peças nºs 13 a 122), a CFAMGE elaborou parecer técnico conclusivo (peça nº 124), no qual asseverou que as falhas apontadas no relatório inicial foram apenas parcialmente esclarecidas, razão pela qual reiterou diversas propostas de recomendações, de determinações e de ações de fiscalização.

Em seguida, manifestou-se o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (MPC), por meio de sua procuradora-geral, que opinou pela aprovação das contas com ressalva (peça nº 125), tendo os autos, em seguida, sido encaminhados ao meu gabinete para elaboração de voto.

Na 1ª Sessão Extraordinária do Tribunal Pleno do dia 29/6/2022, o Dr. Sérgio Pessôal de Paula Castro, Advogado-Geral do Estado, produziu sustentação oral e, logo após, foram proferidos os votos do Conselheiro Relator Cláudio Couto Terrão e do Conselheiro Revisor Gilberto Diniz.

O Conselheiro Relator Cláudio Couto Terrão votou pela emissão de parecer prévio pela APROVAÇÃO DAS CONTAS, COM RESSALVAS, referentes ao exercício financeiro de 2020, de responsabilidade do Senhor Romeu Zema Neto, governador do Estado de Minas Gerais, com a pormenorização de várias recomendações e determinações.

Ato contínuo, o Conselheiro Revisor Gilberto Diniz, da mesma forma, votou pela emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalvas das contas anuais prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de Minas Gerais, Romeu Zema Neto, relativas ao exercício financeiro de 2020, em face do não atingimento do percentual mínimo de aplicação de recursos próprios em ASPS, contrariando as disposições do inciso II do art. 77 do ADCT da Constituição da República e do art. 6º da Lei Complementar nº 141, de 2012, e quanto além das recomendações e determinações propostas, acompanhou aquelas apresentadas pelo relator, exceto em relação aos seguintes aspectos: 1) fixação de prazo para o envio do projeto de lei a que alude a determinação de nº 41 a este Tribunal; 2) atualização monetária dos valores de recomposição do Fundeb e de alocação do resíduo não aplicado na MDE em 2020 referidos na recomendação de nº 44 e na determinação de nº 46, respectivamente; 3) fixação de prazo para manifestação do Executivo contida na determinação de nº 48, considerando que, nos termos da ADI nº 7145, o STF, por unanimidade, referendou a medida cautelar para manter a suspensão, até o julgamento definitivo da ação direta de inconstitucionalidade, da eficácia do art. 10 da Lei nº 24.035, de 2022, segundo o qual foi concedido reajuste de 33,24% aos profissionais do magistério, em decorrência da atualização do valor do Piso Salarial Profissional Nacional dos Profissionais do Magistério Público da Educação Básica – PSPN do ano de 2022, o que, consequentemente, torna despicienda a determinação de nº 6 feita a este Tribunal.

Em seguida, pedi vista antecipada dos autos.

II – FUNDAMENTAÇÃO

De início, cumpre-me ressaltar, conforme muito bem registrou o Relator, que 2020 foi um ano marcado pela consolidação da grave crise sanitária e humanitária mundial decorrente da pandemia por Covid-19, impactando a saúde das famílias, bem como tornou incerta a rota fiscal, econômica e monetária dos cidadãos e dos entes federativos.

Assim, sem pretender me estender na apreciação dos pontos já expostos pelo conselheiro relator e pelo conselheiro revisor, gostaria de ressaltar que a análise das contas do governo do Estado de 2020 deve considerar todo o contexto fático que marcou aquele exercício, no qual sobressaíram resultados negativos na esfera econômica do país. Conforme detidamente apontado no relatório técnico inicial, em 2020, foi observada uma retração em 4,1% do PIB brasileiro e 3,9% do PIB mineiro, além disso, a taxa de desemprego fechou em 2020, conforme dados do IBGE, em 13,5% e a taxa de inflação, em 4,52%, repercutiu sobremaneira nas camadas

mais pobres da população o que se deve, sobretudo, à forte alta nos preços de alimentação, energia e gás.

Esse cenário desfavorável afetou sobremaneira a capacidade financeira do Estado e dos Municípios de Minas Gerais e demandou empenho dos jurisdicionados desta Corte para promover ajustes nas contas públicas sem descontinuar políticas sociais mais essenciais.

Conforme bem salientando pelo Conselheiro Relator, as recomendações expostas no parecer do Balanço Geral do Estado do exercício de 2019 de minha relatoria, somente foram publicizadas em meados de 2021 não havendo, portanto, prazo hábil para cumprimento pelo governo das medidas sugeridas, bem como para a avaliação das providências adotadas pela CFAMGE.

Cabe destacar, ainda, que na Ação Cível Originária 3244, da relatoria do Min. Roberto Barroso, houve a homologação do pedido de desistência da referida ação e sua consequente extinção sem julgamento do mérito, conforme trechos da decisão monocrática exarada pelo eminente ministro relator, verbis:

Ementa: DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. HOMOLOGAÇÃO DE DESISTÊNCIA. 1. Pedido de desistência em ação cível originária na qual se objetivava a suspensão da execução de contragarantias ofertadas pelo Estado de Minas Gerais à União em razão de contratos de empréstimo nos quais figurou como garantidora. 2. A decisão cautelar perdeu a eficácia ante a superveniência do contrato de refinanciamento, o qual conduz as regras entre as partes a partir da sua entrada em vigor. 3. Privilegia-se a resolução consensual do conflito entre os entes, para reconhecer a eficácia do contrato de refinanciamento em detrimento da decisão cautelar. 4. Pedido de desistência homologado. Processo extinto sem julgamento do mérito.

[...]

12. A jurisprudência do Tribunal vem afirmando a competência desta Suprema Corte para processar e julgar ações que envolvam acordos de cooperação, convênios e operações de crédito entre membros da federação e a inscrição em cadastro de inadimplentes, ante a presença de conflito federativo (art. 102, I, f, da Constituição). Nesse sentido: AC 3.389 MC-Ref, Rel. Min. Celso de Mello; e AC 2.973 MC, Rel. Min. Cármen Lúcia.

13. No caso em questão, a controvérsia prende-se à procedência do pedido de desistência pelo Estado de Minas Gerais frente ao suposto descumprimento da decisão liminar em que determinei ao Estado observar, desde a data de publicação da liminar, vedações próprias ao Regime de Recuperação Fiscal (o art. 8º da Lei Complementar n. 159/2017).

14. Vê-se que, no dia 1º de julho de 2022, o Governador do Estado de Minas Gerais sancionou a Lei Complementar n.º 167/2022 e a Lei Ordinária n.º 24.202/2022, que aumentaram a despesa pública com pessoal ao criarem novos cargos e funções no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que foram efetivamente providos em 07 de julho de 2022.

15. Contudo, **entendo que a decisão cautelar perdeu a eficácia com a superveniência da assinatura do contrato de refinanciamento, que estabelece as regras entre as partes a partir da sua entrada em vigor. Conforme mencionado pela União (doc. 222), a eficácia do contrato de refinanciamento entre os entes se deu a partir do pedido de desistência do feito, recebido perante o juízo em 21 de julho de 2022, poucos dias após a sanção das referidas leis e o provimento dos cargos. Portanto, necessário se faz privilegiar a resolução consensual do conflito entre o Estado de Minas Gerais e a União, para reconhecer a eficácia do contrato de refinanciamento em detrimento da decisão por mim proferida em 28.06.2022.**

16. Além disso, o art. 8º, § 6º da Lei Complementar n.º 159/2017 prevê diversas ressalvas às vedações aplicáveis ao Estado por conta do Regime de Recuperação Fiscal. Com efeito, assim como ressaltado pela Secretaria de Tesouro Nacional, “seria necessário avaliar se o

impacto financeiro das leis impugnadas poderia ser classificado como impacto financeiro irrelevante, caso em que as vedações ficam ressalvadas, conforme disposto no § 6º do artigo 8º da LC nº 159”.

17. Por todo o exposto, com base no art. 485, VIII, do CPC, e no art. 21, VIII, do RI/STF, homologo o pedido de desistência e declaro extinto o processo sem resolução de mérito. Julgo prejudicados os pedidos de ingresso como amicus curiae.

18. Sem custas (art. 4º, I, da Lei nº 9.289/1996). (grifei)

Todavia, venho ressaltar um ponto em especial: conforme amplamente analisado pela Cfamge e no voto do relator, o IPSEMG e o IPSM, mesmo após a reforma constitucional da previdência em 2019³¹, encontram-se em situação de dificuldade financeira, tendo em vista que os recursos utilizados para o pagamento dos benefícios atuais são em sua grande parte oriundos do recolhimento das contribuições, também atuais, subvertendo a lógica do sistema atuarial. Em razão da difícil alteração do cenário de déficit atuarial constada, o eminente relator propôs recomendações e determinações.

No entanto, quanto ao IPLEMG³², sua análise não pode seguir a mesma sistemática utilizada para os outros regimes próprios de previdência, como já ressaltado no voto-vista do eminente Conselheiro Wanderley Ávila na prestação de contas nº 977595, exercício 2015, apreciada na sessão de 18/11/2021.

A maior peculiaridade do IPLEMG se refere à rotatividade de seus filiados, deputados contribuintes ao regime, de modo que na atual legislatura apenas 38 dos 78 deputados são elegíveis ao recebimento do benefício, de modo que aqueles que não se renovarem nos seus mandatos, sem cumprir os requisitos mínimos de 53 anos de idade e 8 anos de contribuição, nem mesmo para a obtenção proporcional dos benefícios, não possuem direito ao resgate das contribuições recolhidas.

Esse primeiro ponto por si já implicaria em uma análise com método próprio, porque no âmbito da vinculação de servidores públicos aos seus regimes próprios de previdência é impensável que permaneçam por tão curto período, como seria o caso dos deputados de único mandato, situação não excepcional.

Aliado à essa peculiaridade, tem-se que a reserva matemática provisionada dos contribuintes não elegíveis, com reversão positiva ao resultado do plano de benefícios evita o aporte extraordinário de recursos para cobertura de déficits por parte da ALMG.

E mais, segundo o parecer atuarial juntado à citada prestação de contas de 2015, a Diretoria do IPLEMG reavalia anualmente a capacidade de cumprimento de obrigações futuras e a real necessidade de aporte extraordinário da patrocinadora, por meio de monitoramento de compromissos atuariais existentes, simulação de cenários, e estudos de Asset Liability Management, que acusa a inexistência de necessidade de custeio extraordinário pela ALMG pelos próximos dez anos³³.

Continuo, apenas para complementar, referida reforma constitucional, alijou os novos deputados do regime próprio do IPLEMG, salvo se já contribuintes em data anterior a promulgação da EC nº 103/2019. Agora, o deputado deve se aposentar pelo regime geral ou pelo regime de previdência social de sua categoria, caso seja servidor público, civil ou militar.³⁴

³¹ Emenda Constitucional 103/19, promulgada em 12/11/19.

³² O instituto não admite novos filiados, salvo na hipótese de filiação anterior à EC nº 103/2019; além disso a Lei Complementar nº 140, de 12/12/2016, que autoriza a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais a criar entidade de previdência complementar, dispõe sobre o processo de extinção do Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais – Iplemg – e dá outras providências.

³³ De acordo com as informações colhidas do parecer atuarial juntado à prestação de contas de exercício do IPLEMG, não há evidência de necessidade de aportes extraordinários para os próximos 10 anos, conforme fls. 145 a 148.

³⁴ <https://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/guia-para-jornalistas/aposentadoria-de-deputados> consultado em

Por essas razões, ao meu sentir, entendo que as recomendações do relator de nº 6, 7, 9 e 10, podem ser afastadas, já que segundo recente parecer atuarial apresentado pelo IPLEMG e por mim apreciado mostra a escorreita aplicação dos recursos administrados pelo instituto; além é claro de sua situação de extraordinariedade em face de outros regimes próprios de previdência que não sejam de filiação de congressistas.

III – CONCLUSÃO

Feitas essas ponderações, que reputo relevantes, acolho integralmente o posicionamento adotado na conclusão do conselheiro relator e do conselheiro revisor, e, por conseguinte, voto **pela emissão de parecer prévio pela APROVAÇÃO DAS CONTAS, COM RESSALVA, referentes ao exercício financeiro de 2020, de responsabilidade do Senhor Romeu Zema Neto, governador do Estado de Minas Gerais, com fundamento no inciso II do art. 45 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.**

Todavia, em relação à fundamentação dos votos dos Conselheiros Relator e Revisor, me posiciono da seguinte forma:

- a) quanto ao item Despesa com Pessoal, **adoto o entendimento do Conselheiro Revisor Gilberto Diniz**, que em nome da estabilidade das decisões do Tribunal e em homenagem ao princípio da não surpresa, entendeu que, tratando-se dos gastos com pessoal relativos ao exercício financeiro de 2020, a matéria deve ser examinada à luz da decisão majoritária prolatada pelo Tribunal Pleno em julgamento concluído na sessão de 11/9/2019, no Assunto Administrativo nº 1.072.447;
- b) quanto às despesas na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, no exercício de 2020, **adoto o entendimento do Conselheiro Relator Cláudio Terrão**, ou seja, aplicação total representou 20,73% da base de cálculo, não tendo sido atingido o patamar exigido no art. 212 da Constituição da República;
- c) quanto às despesas nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, no exercício de 2020, **adoto o entendimento do Conselheiro Relator Cláudio Terrão**, ou seja, aplicação total representou 11,57% da receita base de cálculo, não tendo sido atingido o patamar exigido no inciso II do art. 77 do ADCT da CR/88, acrescentado pela EC nº 29/2000, c/c o art. 6º da LC nº 141/2012.
- d) quanto à Dívida Consolidada Líquida pelo Poder Executivo, **adoto o entendimento do Conselheiro Relator Cláudio Terrão**, considerando que, no exercício de 2020, extrapolou o limite de alerta.

Quanto às recomendações exaradas pelo órgão técnico, pelo *Parquet*, pelo Relator e pelo Revisor eu as adoto em sua integralidade.

Em relação às determinações do Relator, acompanho integralmente, **exceto** àquelas constantes dos itens nº 41 (item “Ao Poder executivo”) e dos itens 6, 7, 9 e 10 (item “À ALMG) direcionadas ao IPLEMG, adotando, nesse sentido a fundamentação constante em meu voto.

Ratifico ainda as recomendações e determinações constantes do meu voto, relativas ao exercício de 2019, Processo nº 1088786, que ainda não foram implementadas e monitoradas pela CFAMGE.

É como voto.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Pela ordem, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Com a palavra, pela ordem, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Bom dia a todos!

Senhor Presidente, senhores Conselheiros, li atentamente o voto-vista e agora ouvi a parte dispositiva.

Quanto à posição divergente inaugurada pelo conselheiro Durval Ângelo, referente às recomendações direcionadas ao Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais (IPLEMG), gostaria de tecer mais algumas considerações para conferir maior amplitude ao debate e, sobretudo, esclarecer a sociedade mineira sobre o tema.

Em meu voto asseverei que, embora se encontre em processo de extinção por força da Lei Complementar estadual nº 140/16, o respectivo plano de previdência do IPLEMG é custeado como qualquer outro sistema social de natureza pública. Ou seja, ao Instituto são vertidas não só contribuições dos segurados, mas também da Assembleia Legislativa. E mais, em caso de insuficiência de recursos, cabe ao Estado arcar com as despesas previdenciárias.

Em outras palavras, trata-se de instituição de direito público que, para se manter e enquanto houver beneficiários, recebe recursos públicos que se originam dos impostos dos contribuintes mineiros.

É exatamente por isso que deve pautar-se, em sua gestão, nos princípios do equilíbrio financeiro e atuarial, previstos no art. 40 da Constituição da República, além dos princípios da publicidade e da eficiência, consagrados no art. 37 da mesma norma.

Aliás, a compreensão de que a análise ou controle sobre o IPLEMG, nos termos do voto-vista, “não pode seguir a mesma sistemática utilizada para os outros regimes próprios de previdência” não encontra fundamento em qualquer norma constitucional ou legal. Ademais, afirmar o Conselheiro Durval Ângelo que “a maior peculiaridade do IPLEMG se refere à rotatividade de seus filiados, deputados contribuintes ao regime”, na verdade, impõe-nos ainda maior grau de assertividade quanto ao controle.

E isso por uma razão muito simples: se, por um lado, estamos diante de um universo muito pequeno de contribuintes beneficiários do sistema; por outro lado, o custo para manutenção atual e futura do IPLEMG que fica a cargo da sociedade mineira é sobremodo expressivo.

O fato é que a CFAMGE apurou, consoante ressaltado em meu voto, que “o Relatório de Avaliação Atuarial do IPLEMG não indica o custo do plano apurado para 2020 e muito menos o custo de cada benefício calculado para o ano, o que inviabiliza a análise de adequação do plano de custeio praticado e uma eventual revisão de suas diretrizes. Ademais, apurou-se um resultado atuarial deficitário da ordem de R\$48,999 milhões, tendo o atuário responsável sugerido a instituição de uma alíquota suplementar equivalente a 27,61% pelo prazo de 20 (vinte) anos”.

Nesse cenário, considerando a situação atualmente apurada e a natureza jurídica do IPLEMG, nos termos da manifestação técnica, entendo ser indispensável a expedição das recomendações

expostas em meu voto, as quais objetivam simplesmente contribuir para a adequada gestão da entidade e garantir o tempestivo pagamento dos benefícios aos seus segurados.

Muito se tem falado atualmente, seja no âmbito do controle externo nacional, seja no desta Corte, em diálogos interinstitucionais e nas funções indutora, cooperativa e pedagógica atribuída pela Constituição Federal ao sistema de controle externo. E, nesse sentido, não encontro qualquer razão para que as recomendações ao IPLEMG sejam suprimidas por esse Tribunal Pleno.

Vale destacar que se tratam, apenas, de recomendações. Ou seja, estamos diante da efetiva função indutora do controle, porquanto se tratam de contribuições qualificadas que partem da Unidade Técnica especializada desta Casa e que, como todos sabemos, refletem boas práticas na gestão de qualquer instituto de previdência, pois são recomendações atinentes ao registro de valores das provisões matemáticas de benefícios concedidos e a conceder no Balanço Patrimonial do IPLEMG; à promoção de melhoria na base cadastral objetivando aumentar a acurácia dessas provisões matemáticas, as quais devem também ser apresentadas de forma segregada para permitir uma análise pormenorizada dos compromissos do plano; e à adoção de metodologia que permita o cálculo dos custos de cada benefício.

São questões obviamente estruturantes.

Então, diante do exposto, e certo que estaremos nessa linha de atuação, volto a afirmar, pedagógica, cooperativa, indutora, mediante permanente diálogo institucional, fortalecendo não só a gestão responsável dos já tão escassos recursos públicos, que derivam da sociedade mineira, mas, sobretudo, a transparência daquela administração, e nesse sentido, pedindo vênias ao voto divergente, nesse ponto, mantenho integralmente as recomendações constantes nos itens 6, 7, 9 e 10 do item “À ALMG” da conclusão do meu voto.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Com a palavra o Conselheiro Wanderley Ávila.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Senhor Presidente, Conselheiro Mauri Torres; Senhor Conselheiro Relator, Conselheiro Cláudio Couto Terrão; Conselheiro Revisor, Gilberto Diniz; Conselheiros; Senhor Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, doutor Marcílio Barenco; nosso estimado amigo, Advogado-Geral do Estado, que se encontra conosco; demais pessoas que se encontram conosco aqui nesse recinto.

Relatório

Inicialmente desejo registrar meus sinceros cumprimentos ao Conselheiro Relator pelo primoroso trabalho na condução do acompanhamento do exercício de 2020, sequência de mandato do atual governador. Esse mister do Tribunal para o aprimoramento e melhoria da gestão pública, sobretudo com o escopo de amenizar o endividamento e conseqüentemente a atual crise fiscal mineira é muito importante, sobretudo no momento que passamos atualmente. E mais, nesta oportunidade iremos nos ater de forma destacada principalmente ao aspecto do reequilíbrio fiscal e do planejamento, tendo em vista que a análise da Prestação de Contas se dá pelo conjunto de demonstrativos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, que permitem avaliar, sob os aspectos técnico e legal, a regularidade da macrogestão dos recursos públicos, em especial as funções de planejamento, organização, direção e controle de políticas públicas.

Após realizados os estudos da Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado (Cfamge) para 2020 em seu trabalho de acompanhamento, exarado o parecer ministerial, e considerando, ainda, que os tópicos apresentados no relatório técnico já foram examinados e avaliados à exaustão pelo Conselheiro Relator, registro que acompanho integralmente as conclusões a que chegou a Unidade Técnica, utilizando-se do expediente da motivação aliunde, cuja legitimidade constitucional tem sido amplamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal³⁵, mas sem deixar de consignar de forma expressa as conclusões relativas aos Recursos Vinculados por determinação Constitucional ou Legal, as Despesas com Pessoal, bem como o endividamento a que se chegou o Estado de Minas Gerais e o planejamento deficiente constatado em várias áreas durante a gestão do governador, Romeu Zema.

É o relatório.

Fundamentação

O exercício de 2020, como sabido, é a continuação do mandato do governador Romeu Zema, sendo seu segundo ano na liderança da gestão do Estado de Minas Gerais. Não é fato novo a situação financeira orçamentária dificultosa do Estado mineiro. O expressivo déficit explícito na Lei Orçamentária Anual nº 22.943/2018, referente ao último ano de mandato do governo anterior, continuou a ser visualizado no exercício de 2019 e em 2020. O desequilíbrio orçamentário vem se perpetuando ano após ano desde a gestão passada, tornando-se praticamente uma situação crônica, que merece toda a atenção e cuidado.

A dura realidade foi vivenciada pelo novel governador logo no primeiro exercício de seu mandato, o qual apresentou um déficit orçamentário de mais de R\$ 11 bilhões. Em razão da menor estimativa de receita, a situação do exercício de 2020 não poderia ser diferente. A Lei Orçamentária Anual nº 23.579/2020 estimou receita de R\$ 97,182 bilhões e fixou a despesa em R\$ 110,474 bilhões, apresentando déficit orçamentário de R\$ 13,292 bilhões, 16% superior a 2019, tendo Minas Gerais novamente utilizado do orçamento realidade, em que orçamentariamente a despesa e a receita já se encontram em desequilíbrio.³⁶

Na visão do prestador das contas seria a consagração do orçamento realidade ao revés de um orçamento ficticiamente equilibrado, como preordena o texto constitucional. A medida é salutar, mas não pode vir desacompanhada de outras para assegurar que se está administrando o hoje com o olhar no futuro e preocupado com a saúde das finanças estaduais.

O exame elaborado pela Cfamge e os apontamentos mantidos após a defesa apresentada pelo Estado, não foram capazes de elucidar, por exemplo, abertura de créditos especiais em montante superior ao autorizado na Lei Estadual nº 23.362/2020; diferenças nos cálculos dos resultados primário e nominal, sem a correspondente nota explicativa; apresentação de sanção de projeto de lei orçamentária em descompasso com o nível mínimo de detalhamento do crédito orçamentário; alterações de indicações decorrentes de emendas parlamentares sem atendimento das formalidades inerentes aos créditos adicionais ou às realocações orçamentárias; repasse financeiro ínfimo à Fapemig e descumprimento do art. 212 da CE/89; crescimento dos gastos com auxílio-alimentação, mesmo com a vedação imposta pela Lei Complementar n. 173/2020; descumprimento do limite máximo de despesas com pessoal; aumento expressivo dos Restos a Pagar; endividamento; baixa aderência entre as despesas fixadas e executadas com recursos da CFEM; entre tantos outros. Isso tudo nos mostra que a alegação de orçamento realidade não

³⁵ AI 738.982-AgR/PR, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA – AI 813.692- -AgR/RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO – MS 28.677-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – MS 28.989-MC/PR, Rel. Min. CELSO DE MELLO – RE 172.292/SP, Rel. Min. MOREIRA ALVES, HC 54.513/DF, Rel. Min. MOREIRA ALVES – RE 37.879/MG, Rel. Min. LUIZ GALLOTTI – RE 49.074/MA, Rel. Min. LUIZ GALLOTTI v.g.)

³⁶ Fl. 60, Tabela “Orçamento Fiscal dos PLOAS 2019 e 2020”.

tem passado de um mecanismo de chancela pública frente à futura inexecução de inúmeros mandamentos constitucionais, como se verá a seguir, mais uma vez a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde ficaram aquém do mínimo exigido.

Em face de todos esses apontamentos, enfatizo e rememoro que em meu voto para as contas do exercício de 2015, consignamos expressamente o não cumprimento dos índices constitucionais de saúde e educação pelo então governador em início de mandato, entendi naquela assentada que a situação exigia um olhar diferenciado por parte deste Tribunal. A crise financeira existente a época e que perdura até o momento, a aprovação de um orçamento deficitário e a receita não tendo atingido os parâmetros esperados dificultaram em muito a gestão naquele momento vestibular, agravada para o exercício em análise pela dívida gerada no não repasse aos municípios mineiros. Contudo, ciente das dificuldades que enfrentaria em seu primeiro ano de mandato, na gestão do Estado de Minas Gerais, após todos os dados financeiros e orçamentários desfavoráveis de seu antecessor, pouco se percebe na atual administração o labor de intentar romper com o caminho que nosso Estado enveredou.

Ao meu sentir, o não cumprimento das obrigações legais e constitucionais é constatado em todas as áreas do Poder Executivo mineiro quando após o recebimento de alertas desta Corte no exercício de 2019 e 2020, com a conseqüente a prolação de votos pela rejeição das contas de seu antecessor, demandariam da atual gestão mudanças estruturais importantes no Estado e um olhar para além de seu governo, em uma análise geracional para reenquadrar Minas Gerais na trilha da boa-administração e no desenvolvimento. A boa-administração já é inclusive princípio positivado pelo Protocolo de Nice, e no Brasil, apesar de ainda não estar positivado, pode ser extraído do princípio da eficiência, notadamente detentor de força normativa. Faz-se necessário verdadeiro trabalho de reorganização, sobretudo neste exercício em comento que é o primeiro do Plano Plurianual. O agravamento do endividamento é evidente e junto dele a perspectiva de uma nova alvorada para os mineiros não pode se tornar um sonho, mas deve ser uma certeza.

Ao longo desses dois primeiros anos de mandato do atual governador, o endividamento do Estado cresceu de maneira vertiginosa, aliado ao insucesso na contenção da dívida pública, no descumprimento de índices constitucionais mínimos de saúde, em 2019; e para o exercício de 2020, a aplicação tanto em saúde quanto em educação não se observou os preceitos constitucionais. Não podemos ignorar, sobretudo por já estarmos caminhando para o fim do mandato, que o incremento da inscrição de Restos a Pagar coloca em risco todo o Estado, bem como a extrapolação do limite de gastos com pessoal, podendo impactar negativamente na sucessão administrativa. Disso tudo se constatou que não houve por parte da Administração Estadual o implemento de medidas efetivas de reorganização administrativa, tendo em vista que era de conhecimento geral a situação calamitosa deixada pelo governo anterior.

Aumentando ainda mais os desafios enfrentados pela gestão durante o exercício de 2020, o Estado de Minas Gerais, assim como o território nacional, foi surpreendido e obrigado a lidar com pandemia de COVID-19. Além das graves dificuldades no âmbito sanitário, as finanças públicas também não passaram ilesas às conseqüências causadas isolamento social e a diminuição do consumo.

Em decorrência dos fortes impactos socioeconômicos e financeiros, foi decretado em Minas Gerais estado de calamidade pública em decorrência do Coronavírus, editado sob o nº 47.891/2020, em 20/03/20, e prorrogado pelo Decreto Estadual nº 48.102/2020, em 29/12/2020. Logo, entre diversas medidas adotadas, houve flexibilização expressa de regras fiscais, nos termos do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000),

promovendo, portanto, a incidência dos art. 23, 31 e 70, bem como a dispensa do atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho previstas no art. 9º da LRF.

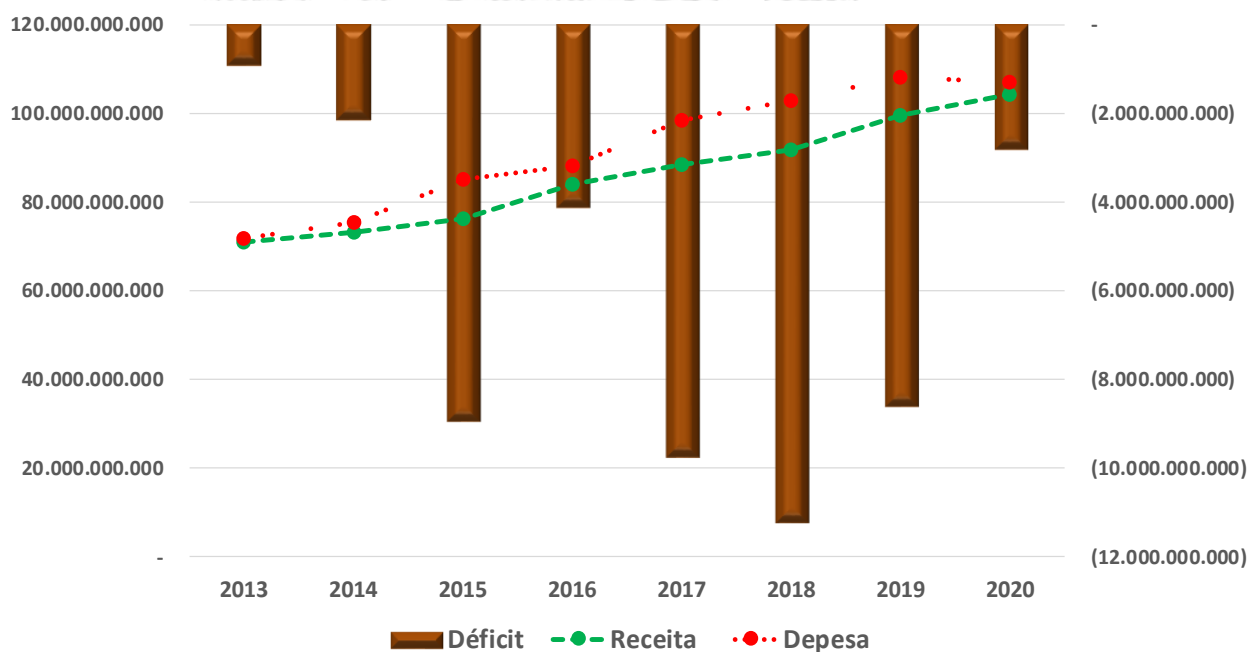
Entretanto, primordial salientar que a decretação de estado de calamidade pública não funciona como uma “carta branca” para o gestor livrar-se de suas obrigações e limitações. Flexibilizações necessárias são feitas, o que não significa que todo tipo de operação orçamentária passe a ser tolerável. A respeito disso, assevero: as despesas mínimas obrigatórias, previstas constitucionalmente, com educação e saúde não foram – e nem poderiam ser, considerando a sua essencialidade – alvo de flexibilização.

Assim sendo, como dito acima, o enfoque no resultado fiscal e o endividamento seriam objeto de destaque deste voto. Diante disso, faz-se necessário trazer ao conhecimento de todos os cidadãos mineiros a situação pela qual passa as finanças públicas de nosso estado minerador.

A evolução do resultado orçamentário é uma preocupação constante dos governos, tendo em vista que suas consequências são perniciosas para as políticas públicas e para a própria ação administrativa. O governo anterior foi ano a ano incrementando o resultado deficitário, tendo atingido o escabroso resultado histórico de R\$ 11,232 bilhões de déficit – o maior já ocorrido – em 2018.

Por salutar, apresentam-se, a seguir, o resultado fiscal relativo aos exercícios financeiros de 2013 a 2020, exibindo-se as receitas, as despesas e os déficits de cada exercício.

Resultado Fiscal 2013 a 2020³⁷



Fonte: Armazém de Informações - Siafi.

Pode-se visualizar no gráfico acima, um crescimento de 46,92% da receita nos exercícios destacados, enquanto a despesa aumentou em ritmo um pouco mais acelerado, atingindo 48,95%. Embora, igualmente a 2019, tenha havido uma desaceleração significativa do déficit em 2020, frente ao de 2018, ele ainda persistiu, a vista de a receita e a despesa manterem comportamento similar ao dos anos anteriores. Relativamente a esse resultado, considera-se que tal retração ocorreu, especialmente, em virtude da edição da Lei Complementar nº 173/20 e da Lei nº 14.041/20, as quais estabeleceram a concessão de ajuda financeira pela União aos

³⁷ Gráfico extraído do exame inicial da Cfange, fl. 83.

Estados (auxílios emergenciais) devido à pandemia, fato que indubitavelmente contribuiu para a mitigação dos efeitos financeiros e para a redução do déficit do Estado, conforme informações da Cfamge.³⁸

Outro ponto importante na análise da macrogestão governamental se refere ao controle fiscal, especialmente no que se refere ao acompanhamento da arrecadação estadual frente às despesas ao longo do exercício financeiro. Assim, indicador de relevância de como estão as contas públicas é a relação existente entre a Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida.

A Cfamge apontou que em 2020, a conta contábil 8.1.2.9.1.06 Depósitos Judiciais registrou saldo expressivo de R\$ 7,013 bilhões, o que, caso fosse considerado na linha Outras Dívidas, do Demonstrativo da DCL, aumentaria a DCL para R\$ 140,047 bilhões e alteraria o percentual da DCL sobre a RCL de 188,49%³⁹ para 198,42%, abaixo, portanto, do limite estabelecido na Resolução do Senado Federal, no entanto bem superior ao limite de alerta.⁴⁰

No biênio 2019-2020, o percentual DCL/RCL atingiu no primeiro ano 191,50%, enquanto no segundo, houve incremento, alcançando 198,52%, impactado principalmente pelo expressivo aumento da Dívida Consolidada Líquida na ordem de 14,15%.⁴¹

Portanto, corroboro o estudo técnico, e concluo que a Dívida Consolidada Líquida montou de R\$ 140,047 bilhões em 2020, frente a Receita Corrente Líquida de R\$ 70,547 bilhões, o que representa a razão percentual DCL/RCL de 198,52%.

Quanto aos Restos a Pagar, seu aumento tem sido verificado ano após ano, o que tem representado um grave problema geracional que, caso não seja contido, inviabilizará de fato o Governo de Minas Gerais nos exercícios seguintes. Além disso, o endividamento e a inscrição persistente de Restos a Pagar sem recursos disponíveis poderá chegar até o momento do final do mandato do atual governador, atraindo para si todas as consequências previstas no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por essa razão, faz-se imprescindível reiterar o que se disse no julgamento do Balanço Geral do Estado para o exercício de 2019 no sentido de que a questão dos restos a pagar deve ser enfrentada como um dos pilares que sustentam a execução orçamentária. Isso porque, o crescente incremento do montante de restos a pagar gerará, sem dúvida alguma, a inoperância estatal em face de novos investimentos ou mesmo fará ruir o edifício econômico-financeiro e orçamentário de Minas Gerais.

Em 2020, o estoque de R\$ 47,098 bilhões de Restos a Pagar apurado representou acréscimo de 19,98%, ou seja, R\$ 7,167 bilhões a mais em relação ao exercício de 2019. O principal determinante desse acréscimo foi em função das obrigações da dívida contratual não pagas.⁴²

Do estoque de Restos a Pagar, 56,44%, ou seja, R\$ 26,582 bilhões, referem-se a registros do período de 1997 a 2019, e 43,56%, ou seja, R\$ 20,516 bilhões, a registros de 2020.⁴³

Como se observa na tabela “Saldo de Restos a Pagar por Poder e Ano-Origem”⁴⁴, o Poder Executivo detém R\$ 45,275 bilhões, 96,13% do saldo total registrado, dos quais R\$ 18,936 bilhões, 40,21%, referem-se às inscrições do exercício de 2020. Registra-se que permanece a

³⁸ Fl. 83.

³⁹ Fl. 194, Tabela “Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida”.

⁴⁰ Fls. 198/199.

⁴¹ Fl. 199, Tabela “Relação Dívida Consolidada Líquida/Receita Corrente Líquida”.

⁴² Fls. 222/223.

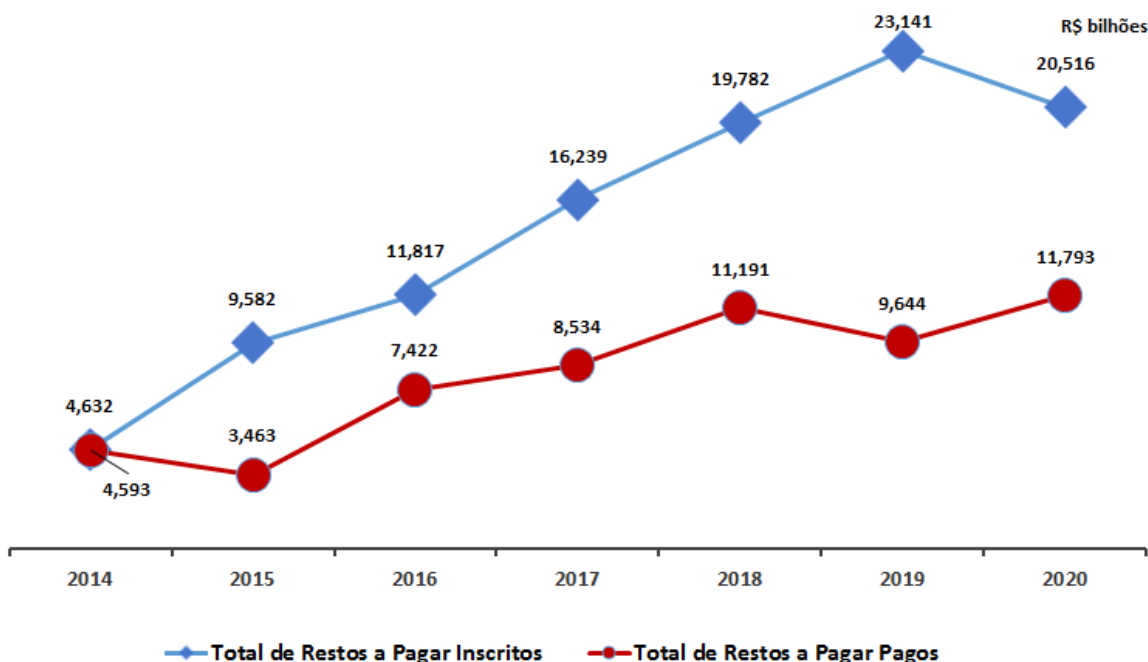
⁴³ Fl. 225.

⁴⁴ Fl. 224.

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

Antes de concluirmos acerca dos Restos a Pagar, faz-se necessário analisarmos as inscrições e os pagamentos no período. No exercício anterior, chamamos atenção em nosso voto acerca do aumento nas inscrições de Restos a Pagar, enquanto ocorria diminuição em seu fluxo de pagamentos para o biênio 2018-2019. Os dados dos Restos a Pagar isoladamente poderiam indicar apenas uma dificuldade financeira em liquidá-los, o que não seria uma leitura errônea. Todavia, atrelando este dado ao seu fluxo de pagamentos, concluímos que conduzia mal o Governo a matéria. No entanto, cremos que nosso apontamento surtiu efeitos na execução do orçamento em análise, tendo em vista que para o biênio 2019-2020, operou-se o contrário, porque houve decréscimo de 3,71% na inscrição de Restos a Pagar aliado ao acréscimo 5,38% em seus pagamentos em relação ao exercício anterior, como se vê no gráfico abaixo.

Evolução de Inscrições x Pagamentos de Restos a Pagar⁴⁵



Fonte: Armazém de Informações – Siafi e RREO, 2014 a 2020.

Frente ao risco iminente de despesas em final de mandato, sem recursos disponíveis, considerando que a emissão deste parecer se dará já no último ano do mandato do governador; entendo como imprescindível a constituição de comissão de transição governamental, em que seja elencado como um dos pontos principais a situação fiscal do Estado e a inscrição de restos a pagar – referida preocupação vai ao encontro da necessidade de não se obstaculizar o primeiro ano do exercício do gestor sucessor e garantir a não paralisação da máquina estatal mineira durante a transição.

Destarte, exsurge desta situação um problema de difícil solução para o Estado de Minas Gerais, sobretudo se considerarmos que os Restos a Pagar somam atualmente 45,17% da receita arrecadada em 2020⁴⁶, o que, por conseguinte demonstra de maneira evidente a grave situação fiscal que nos encontramos.

⁴⁵ Gráfico extraído do exame inicial da Cfmg, fl. 227.

⁴⁶ Fl. 265, Tabela “Despesa com Pessoal e Encargos Sociais x Receita Total do Estado”.

Outro ponto de destaque merecido na análise da macrogestão se refere a Despesa Total com Pessoal, que no exercício alcançou a cifra de R\$ 44,897 bilhões⁴⁷, ou seja, 63,65% da RCL, excedendo, portanto, o limite de 60% estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal. Ao se comparar com o exercício anterior, houve redução de 4,56%, entretanto, ainda insuficiente para se alcançar o limite legal. No que diz respeito apenas ao Poder Executivo, o limite fora ultrapassado em 4,96 p.p.⁴⁸ em relação ao seu máximo, devendo ser observado o disposto no art. 169 da Constituição da República c/c o art. 23 da LRF.

Ainda neste tópico relativo à despesa com pessoal, temos como importante também a reiterada conduta do Estado, não cessada na atual gestão, da errônea utilização dos Aportes para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS para o custeio de despesas de pessoal, ao revés de serem utilizados para cobertura de obrigações futuras projetadas atuarialmente, contrariando a Portaria nº 746/2011 do MPS e as orientações da Secretaria do Tesouro Nacional.⁴⁹

Como amplamente analisado pela Cfange e no voto do relator, o IPSEMG e o IPSM, mesmo após a reforma constitucional da previdência em 2019⁵⁰, encontram-se em situação de dificuldade financeira, tendo em vista que os recursos utilizados para o pagamento dos benefícios atuais são em sua grande parte oriundos do recolhimento das contribuições, também atuais, subvertendo a lógica do sistema atuarial. Em razão da difícil alteração do cenário de déficit atuarial constada, o eminente relator propôs recomendações e determinações.

No entanto, quanto ao IPLEMG⁵¹, sua análise não pode seguir a mesma sistemática utilizada para os outros regimes próprios de previdência, como já ressaltai em meu voto vista na prestação de contas nº 977595, exercício 2015, apreciada na sessão de 18/11/2021.

A maior peculiaridade do IPLEMG se refere à rotatividade de seus filiados, deputados contribuintes ao regime, de modo que na atual legislatura apenas 38 dos 78 deputados são elegíveis ao recebimento do benefício, de modo que aqueles que não se renovarem nos seus mandatos, sem cumprir os requisitos mínimos de 53 anos de idade e 8 anos de contribuição, nem mesmo para a obtenção proporcional dos benefícios, não possuem direito ao resgate das contribuições recolhidas.

Esse primeiro ponto por si já implicaria em uma análise com método próprio, porque no âmbito da vinculação de servidores públicos aos seus regimes próprios de previdência é impensável que permaneçam por tão curto período, como seria o caso dos deputados de único mandato, situação não excepcional.

Aliado à essa peculiaridade, tem-se que a reserva matemática provisionada dos contribuintes não elegíveis, com reversão positiva ao resultado do plano de benefícios evita o aporte extraordinário de recursos para cobertura de déficits por parte da ALMG.

E mais, segundo o parecer atuarial juntado à citada prestação de contas de 2015, a Diretoria do IPLEMG reavalia anualmente a capacidade de cumprimento de obrigações futuras e a real necessidade de aporte extraordinário da patrocinadora, por meio de monitoramento de compromissos atuariais existentes, simulação de cenários, e estudos de Asset Liability Management, que acusa a inexistência de necessidade de custeio extraordinário pela ALMG pelos próximos dez anos⁵².

⁴⁷ Fl. 251, Tabela “Demonstrativo Consolidado da Despesa com Pessoal da Administração Pública Estadual”.

⁴⁸ Fl. 253, Tabela “Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo”.

⁴⁹ Fl. 275.

⁵⁰ Emenda Constitucional 103/19, promulgada em 12/11/19.

⁵¹ O instituto não admite novos filiados, salvo na hipótese de filiação anterior à EC nº 103/2019; além disso a Lei Complementar nº 140, de 12/12/2016, que autoriza a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais a criar entidade de previdência complementar, dispõe sobre o processo de extinção do Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais – Iplemg – e dá outras providências.

⁵² De acordo com as informações colhidas do parecer atuarial juntado à prestação de contas de exercício do IPLEMG, não há evidência de necessidade de aportes extraordinários para os próximos 10 anos, conforme fls. 145 a 148.

Contínuo, apenas para complementar, referida reforma constitucional, alijou os novos deputados do regime próprio do IPLEMG, salvo se já contribuintes em data anterior a promulgação da EC nº 103/2019. Agora, o deputado deve se aposentar pelo regime geral ou pelo regime de previdência social de sua categoria, caso seja servidor público, civil ou militar.⁵³

Por essas razões, ao meu sentir, entendo que as recomendações do relator de nº 6, 7, 9 e 10, podem ser afastadas, já que segundo recente parecer atuarial apresentado pelo IPLEMG e por mim apreciado mostra a escorreita aplicação dos recursos administrados pelo instituto; além é claro de sua situação de extraordinariedade em face de outros regimes próprios de previdência que não sejam de filiação de congressistas.

Dito isso, importa tratar agora dos recursos vinculados por determinação constitucional ou legal. Assim, inicio esta etapa de meu voto com a Aplicação de Recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, os quais antecipo que acolho integralmente as razões e conclusões da unidade técnica.

Nessa toada, constato que o Estado de Minas Gerais não atingiu o percentual mínimo de 25% exigido, em sendo assim, acolho integralmente o estudo da Cfamge como fundamento de meu voto, deixando de considerar irregular em virtude da EC nº 119/2022 em que ficou vedada consequências pelo descumprimento. No entanto, constato que a aplicação não alcançou o mínimo previsto constitucionalmente em MDE pelo Governo do Estado de Minas Gerais, no exercício de 2020, no montante de R\$ 11,147 bilhões, correspondentes a 20,73% da receita base de cálculo (R\$ 53,760 bilhões), por afronta ao disposto no art. 212 da CR/88.⁵⁴

Já em relação ao Fundeb, concluo igualmente à Cfamge que os gastos do fundo atingiram a razão de 68,84%⁵⁵, não tendo deixado saldo a ser aplicado. Acrescente-se ainda que o Fundeb sofreu alteração por meio da Emenda Constitucional nº 108/2020 e Lei 14.113/2020, sobretudo no que se refere ao seu financiamento e os limites de aplicação.

Quanto ao Consfundeb, assim como no exercício anterior, o Governador do Estado também não encaminhou juntamente com o Balanço Geral o parecer do conselheiro para o presente exercício. Ressalto que o parecer do conselho é peça primordial para se averiguar a boa aplicação dos recursos do fundo. Nesse sentido, acolho a manifestação técnica no sentido de promover alteração normativa de modo a fazer constar na Instrução Normativa nº 13/2011 todos os documentos essenciais ao acompanhamento da gestão governamental.⁵⁶

E mais, na mesma linha da Cfamge, faz-se vital envidar esforços para que o Fundeb receba do Estado todos os recursos e seus consectários devidos, conforme art. 82, § 1º, do ADCT da CR/1988, porque, como demonstra o estudo técnico, apenas em 2020 a perda atingiu o montante de R\$ 148,616 milhões relativo ao percentual de 2% do ICMS.⁵⁷

Passo agora a análise das Aplicações de Recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde no Estado – ASPS, o qual, considero, pelas razões e memoriais de cálculo constantes na fundamentação do reexame da Cfamge, em que não são consideradas as despesas sem disponibilidades financeiras, mas incluídas aquelas oriundas de RPNP de 2019 pagos em 2020, a qual também foi elegida acertadamente pelo Conselheiro Relator. Dessa forma, constata-se como irregular a aplicação de recursos em ASPS pelo Governo do Estado de Minas Gerais, exercício de 2020, no montante de R\$ 6,222 bilhões, correspondente ao percentual de 11,57%

⁵³ <https://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/guia-para-jornalistas/aposentadoria-de-deputados> consultado em 09/05/2022.

⁵⁴ Fl. 57 do reexame da Cfamge, Tabela “Índice de MDE Apurado pela Cfamge – Valor Ajustado”.

⁵⁵ Fl. 318, Tabela “Fundeb – Receitas Recebidas/Despesas Realizadas, pelo Estado, com Recursos do Fundeb”.

⁵⁶ Fl. 656.

⁵⁷ Fl. 320, Tabela “Receitas de Impostos – ICMS – Recursos Destinados ao Fundeb”.

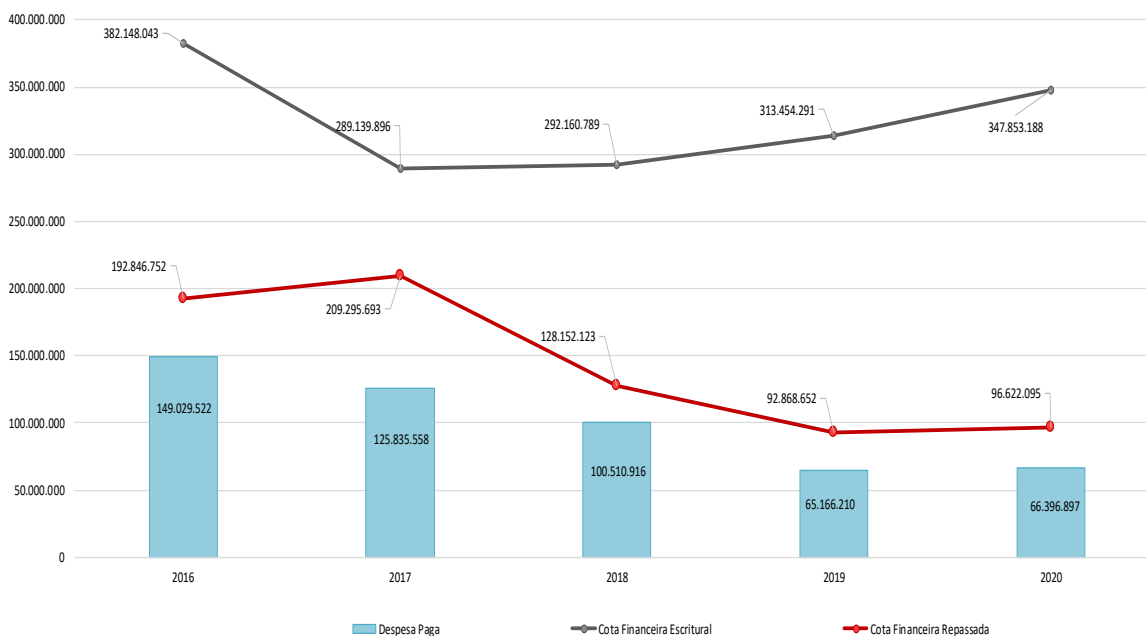
da receita base de cálculo (R\$ 53,760 bilhões), de acordo ao disposto no inciso II do art. 77 do ADCT da CR/88, acrescentado pela EC nº 29/2000, c/c o art. 6º da LC nº 141/2012.⁵⁸

Por fim, forçoso comentar acerca do repasse efetuado pelo Estado de Minas Gerais à Fundação de Amparo e Fomento à Pesquisa – Fapemig. Em razão da apurada análise e investigação procedida pela Cfamge, foi detectado que a Fundação, ao longo dos últimos anos, mais precisamente a partir de 2016, vem recebendo valores aquém do que determina a Constituição e muito menores do que os informados pelo Poder Executivo.

Desse modo, restou demonstrado que os números constantes nos balancetes exibidos pelo Poder Executivo não condiziam com a real transferência realizada à Fapemig. Os valores, em verdade, referem-se à descentralização escritural e não ao repasse efetivamente financeiro. Tem-se que os demonstrativos apresentados pelo governo estadual não eram compatíveis com a realidade dos fatos, uma vez que a informação contábil constante não era fidedigna.

Ao se visualizar os valores a situação fica ainda mais alarmante. Inicialmente, a LOA fixou o valor de R\$ 319,363 milhões⁵⁹ como o montante a ser repassado à Fapemig em 2020. Com o término do exercício, verificou-se que o repasse deveria corresponder a importância de R\$ 347,853 milhões, conforme previsão constitucional. A cota financeira escritural exibida de fato correspondia a esse valor. Todavia, a importância financeira efetivamente repassada à Fapemig em 2020 foi de somente R\$ 96,622 milhões, o que corresponde a chocante proporção 28% do que realmente era devido (1% da Receita Orçamentária Corrente Ordinária do Estado). Observa-se que este foi o pior repasse dos últimos anos, visto que o montante efetivamente transferido atingiu 30% em 2019; 44% em 2018; 72% em 2017 e 50% em 2016⁶⁰.

Evolução das Cotas Financeiras Escritural, Efetivamente Repassada e Despesas Pagas – 2016 a 2020⁶¹



Fonte: Armazém de Informações – Siafi e Ofício Of. 19.458/2020 - GABCCT/CFAMGE.

⁵⁸ Fls. 8/9 do reexame da Cfamge.

⁵⁹ Fl. 385, Tabela “Previsão, Repasse e Aplicação dos Recursos da Fapemig – Fonte 10”.

⁶⁰ Fl. 391.

⁶¹ Gráfico extraído do exame inicial da Cfamge, fl. 392.

Saliento que o repasse parcial impacta gravemente as atividades desenvolvidas pela Fundação. Incontáveis são os prejuízos a pesquisa no Estado de Minas Gerais em consequência do descumprimento da norma de eficácia plena da CEMG/1989. Além disso, a transferência a menor não gera implicações apenas no orçamento do exercício da Fundação, mas caracteriza um severo dano a longo prazo.

Isso pode ser comprovado pelo fato de que a Fapemig iniciou o ano de 2020 com o valor aproximado de R\$ 233,8 milhões de despesas inscritas em restos a pagar, valor esse que representa bem mais de 50% do orçamento anual da entidade, conforme informado em resposta ao ofício enviado pela Cfamge⁶².

Nesse contexto, é imperioso que o Poder Executivo cesse essa prática e não apenas preveja créditos orçamentários, mas repasse os correspondentes recursos financeiros, tal como estipula o art. 212 da Constituição Mineira. A simples reserva do recurso, por meio de disponibilização escritural, não cumpre com satisfação a determinação constitucional. Para mais, adiciono que não merece prosperar a alegação de que a liberação de recursos financeiros somente deve ocorrer após empenho das despesas pela Fundação, visto que a Constituição Estadual expressamente estabelece que o repasse deve ocorrer sob a forma de duodécimos.

Acrescento que acompanho na íntegra o estudo da unidade técnica e o parecer ministerial em suas conclusões, determinações e recomendações, perfazendo peças integrantes da fundamentação de meu voto.

Conclusão

Diante de todo o exposto e em atenção às circunstâncias concretas examinadas, em observância ao art. 22 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, voto pela emissão de Parecer Prévio pela aprovação das contas, com ressalvas, prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Romeu Zema Neto, Governador do Estado de Minas Gerais, relativas ao exercício financeiro de 2020, com fundamento no inciso II do art. 45 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008, Lei Orgânica deste Tribunal, especialmente, pelo não cumprimento dos índices constitucionais e legais:

- a) na **Despesa com Pessoal do Poder Executivo**, o limite fora ultrapassado em **4,96%** em relação ao seu máximo previsto no inciso II, alínea *c*, art. 20 da LRF c/c o art. 169 da CR/88;
- b) nas **Ações e Serviços Públicos de Saúde**, no exercício de **2020**, a aplicação total representou **11,57%** da receita base de cálculo, não tendo sido atingido o patamar exigido no inciso II do art. 77 do ADCT da CR/88, acrescentado pela EC nº 29/2000, c/c o art. 6º da LC nº 141/2012.
- c) no contínuo aumento da **Dívida Consolidada Líquida** pelo Poder Executivo, que, no exercício de **2020**, novamente extrapolou o limite de alerta e chegou bem próximo ao limite máximo de endividamento;
- d) do incremento na inscrição de **Restos a Pagar**, apesar do decréscimo das inscrições e aumento dos pagamentos no ano exercício de **2020**, alcançando o montante recorde de **R\$ 47,098 bilhões**.

Quanto ao descumprimento pela não aplicação do mínimo na **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**, no exercício de **2020**, referente a aplicação total de **20,73%** da base de cálculo, não tendo sido atingido o patamar exigido no art. 212 da Constituição da República, deixo de considerar para fins de ressalva. Contudo, em face do art. 119 do ADCT, determino que a parcela faltante seja complementada até o exercício de 2023.

⁶² Fl. 391.

Quanto às recomendações exaradas pelo órgão técnico, pelo *Parquet*, e pelo Relator eu as adoto em sua integralidade e passam a fazer parte do meu voto. No que se refere as determinações do Relator, acompanho integralmente, exceto àquelas constantes dos itens **nº 6, 7, 9 e 10 direcionadas ao IPLEMG**, pelas razões expendidas na fundamentação deste voto.

Quanto ao voto do Revisor, acompanho a determinação referente à atuação de autos apartados, objetivando a apuração dos valores dos RPP e RPNP, de modo a consolidar Termo de Compromisso único, nos moldes como fora proposto. Ainda quanto ao voto do Revisor, acompanho as exceções ao voto do Relator enumeradas nos números **1 e 2** de seu voto, principalmente aquela relativa a atualização dos valores de recomposição do FUNDEB e do resíduo não aplicado em MDE.

Saliento, ainda, conforme demonstrado na análise do relator, da importância deste Tribunal acompanhar o cumprimento da aplicação em ASPS das disponibilidades financeiras oriundas dos cancelamentos de Restos a Pagar.

Determino que fique obrigado o Estado à aplicação, no exercício seguinte, das diferenças dos percentuais não aplicados no exercício de 2019.

Determino, ainda, que seja constituída pelo Estado neste exercício equipe de transição governamental de modo a garantir a continuidade da ação administrativa, mas sem descuidar da necessária implementação de medidas a serem realizadas de modo a mitigar os efeitos da gravosa crise fiscal e do possível risco de infringência do art. 42 da LRF para o final do mandato.

Determinação, por fim, como o fez o ilustre relator, que o Estado vincule as ações governamentais aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a Agenda 2030, de modo a melhorar e aprimorar as políticas públicas de maneira alinhada aos parâmetros estabelecidos pelos organismos internacionais aos quais o Brasil integra.

Ratifico ainda as recomendações e determinações constantes do meu voto, relativas ao exercício de 2019, Processo nº 1088786, que ainda não foram implementadas.

É como voto.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Com a palavra o Conselheiro José Alves Viana.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Bom dia a todos!

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Presidente, Mauri Torres, Senhores Conselheiros Relator e Revisor, Cláudio Terrão e Gilberto Diniz, Senhor Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Marcílio Barenco, Srs. Conselheiros e demais presentes.

Após a detalhada análise apresentada pelo Conselheiro Relator, ficarei limitado à síntese da fundamentação do meu voto, a ser disponibilizado, integralmente, no SGAP.

O “tsunami” inimaginável que atingiu o planeta a partir do início de 2020 provocado pela disseminação desenfreada da Covid-19 deixou marcas indelévels na humanidade em vários aspectos – sendo o econômico o alvo das minhas primeiras considerações.

Como bem pontuou a Unidade Técnica, *a economia nacional defrontou-se com choques negativos de oferta, demanda, liquidez e endividamento público, no ambiente externo e no mercado de trabalho*, projetando seus efeitos em cada Estado e Município do país.

No caso do Estado de Minas Gerais, o Produto Interno Bruto - PIB regrediu 4% em relação ao ano anterior e o Balanço Orçamentário apresentou resultado deficitário de R\$ 2,9 bilhões. Todavia, importa destacar o comprometimento do gestor com a responsabilidade fiscal, eis que, de acordo com o órgão técnico 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.

Além disso, mesmo com a autorização expressa para a desvinculação total de recursos com vistas ao enfrentamento da pandemia, por meio das Leis Complementares 172 e 173, ambas de 2020, o Estado optou por não utilizar essa faculdade e, ainda, empregou mais de R\$135 milhões de recursos ordinários no combate à crise sanitária.

Vale registrar, ainda, o cumprimento do Acordo com a AMM, que demandou ao Estado a regularização dos repasses devidos ao Fundeb, bem como os referentes ao ICMS e IPVA, mesmo durante períodos críticos de arrecadação.

Avançando na análise, entendo que, na combalida situação financeira do Estado, exsurge a importância de se avaliar com critérios bem objetivos o impacto da aplicação do instituto da Renúncia de Receita, definido pelo art. 14, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Registro que, no exercício de 2020, este montante totalizou R\$17,05 bilhões – superando em 12% o montante previsto na LOA.

É indiscutível que a política pública de desoneração fiscal se revela estratégica para fomentar *o desenvolvimento social e econômico, como a redução das desigualdades regionais e o estímulo de segmentos e cadeias produtivas*, como bem destacou a Unidade Técnica. No entanto, a situação emergencial em que se encontram as finanças públicas em todo o país exigem uma atenção especial dos órgãos de controle – o que motivou a edição da Resolução nº 06/16, a qual *“aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3210/2016 relacionadas à temática Receita e Renúncia de Receita”*.

Nessa toada, noticio que a auditoria operacional realizada por este Tribunal - Processo n. 1088963, tendo por objetivo a avaliação dos resultados advindos das Renúncias de Receita efetivadas pelo Governo, gerou o Monitoramento n. 1107665, que aprovou o plano de ação encaminhado pela Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais – SEF-MG e determinou a remessa a esta Corte, a cada 180 (cento e oitenta) dias, de relatórios que demonstrem a implementação das medidas propostas no plano de ação, até o adimplemento integral das metas estabelecidas.

Outro ponto de crucial importância no necessário esforço de arrecadação do Estado reside na Dívida Ativa, cuja cobrança encontra-se atualmente disciplinada pela Lei 22.549/17, a qual instituiu o Plano de Regularização de Créditos Tributários, e pela Lei 23.090/18.

A receita efetivada da Dívida Ativa de R\$472,84 milhões apresentou uma queda de 24% em relação ao exercício anterior, *que pode ser entendida como consequência do impacto econômico provocado pela Covid-19, levando-se em conta que o Governo de Minas adotou medidas que beneficiaram seus contribuintes, visando minimizar perdas e impulsionar a recuperação financeira das empresas*, conforme destaca o órgão técnico.

Registro, ainda, que em 2021, diante da continuidade da pandemia e dos seus efeitos, entrou em vigor, a Resolução AGE 96, que suspendeu todos os atos de cobrança de créditos tributários,

até 2/5/21, o que, certamente impactará, de forma ainda mais contundente, a receita de Dívida Ativa de 2021.

Voltando o nosso olhar para a inscrição em Restos a Pagar, informo que em 31/12/2020 o Poder Executivo inscreveu o montante de R\$ 3,87 bilhões em Restos a Pagar Não Processados, mesmo apresentando uma insuficiência financeira de R\$36,55 bilhões – o que resultou numa insuficiência total da ordem de R\$40,42 bilhões, 9,53% maior que a atingida no exercício anterior.

Em que pese a vedação de contrair obrigação de despesa sem a correspondente suficiência financeira estabelecida pelo art. 42 da LRF referir-se apenas aos dois últimos quadrimestres do mandato do gestor, há que se impor um **rigido controle** da situação a cada ano, para que se consiga cumprir tal exigência, fundamental para o equilíbrio das contas públicas.

No entanto, é cediço que, há muitos anos, o Poder Executivo Estadual apresenta um agravamento crescente desta situação de acentuado desequilíbrio orçamentário e econômico evidenciado pelo estoque atual de R\$45,27 bilhões de Restos a Pagar, de acordo com o levantamento realizado pelo órgão técnico.

O volume crescente de inscrição de despesas em Restos a Pagar representa risco para a programação financeira do Governo, com impactos negativos sobre o planejamento e a execução das tão necessárias políticas públicas. Isso porque o seu pagamento é realizado com recursos financeiros de exercícios posteriores, os quais também necessitam cobrir, cumulativamente, as despesas do orçamento em curso.

Nesse sentido, acompanho a recomendação do Relator para que o Governo apresente, *no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a partir da publicação do Acórdão do Parecer Prévio, levantamento acerca da natureza dos créditos inscritos em Restos a Pagar, dos motivos que impedem a conclusão do estágio da despesa, acompanhado de estudo para cancelamento dos créditos antigos, supostamente alcançados pela prescrição.*

Acompanho, ainda, a recomendação do Revisor para que *toda a matéria atinente ao Termo de Compromisso de 2017 e 2018, bem como ao Plano de Ação de 2019 e 2020, seja consolidada e objeto de exame em autos apartados, de forma a apurar a situação atual dos valores dos RPP e dos RPNP com e sem disponibilidade financeira e respectivos cancelamentos, conforme o caso, identificando o que foi regularizado no decorrer dos exercícios, por meio do efetivo pagamento; os valores que foram cancelados e os que ainda permaneceram como RPNP, de modo a consolidar Termo de Compromisso único, que, de forma definitiva e factível, estabeleça critérios para a regularização dos valores envolvidos.*

A respeito do cumprimento do mínimo constitucional de 25% na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, o Conselheiro Revisor apurou uma aplicação no percentual de 21,02% da receita base de cálculo, inferior ao mínimo constitucional.

De fato, conforme apurado pelo Revisor, verifico que o Governo não atingiu o percentual mínimo de despesas com a MDE; todavia, como bem salientado pelo Relator, não há como ignorar a patente situação de extrema dificuldade enfrentada pelo Estado de Minas Gerais, em decorrência da gravíssima crise sanitária e financeira causada pela pandemia da COVID-19, e, ainda, dos problemas **herdados** pelo atual governo que foram originados de gestões anteriores, que prejudicaram sobremaneira o cumprimento dos mínimos constitucionais.

Cumprе ressaltar, ainda, que foi publicada a Emenda Constitucional n. 119/22 que incluiu o art. 119 no ADCT da CR/88, o qual veda que os agentes públicos dos entes federados sejam responsabilizados pelo descumprimento, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal.

Assim, diante desse cenário, manifesto minha concordância com a proposta de voto do Conselheiro Cláudio Terrão e com as ponderações por ele lançadas e, fundamentado no art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e no art. 119 do ADCT, concluo que, **excepcionalmente**, o descumprimento do limite mínimo de gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino não deve ensejar a rejeição das contas de governo.

Sobre as Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS, verifiquei que o Revisor apurou uma aplicação de recursos de 11,77% da receita base de cálculo, inferior ao mínimo constitucional.

Pelas mesmas razões expostas na apuração do índice de aplicação na MDE, concluo que, excepcionalmente, o descumprimento do limite mínimo de Gastos com as Ações e Serviços Públicos de Saúde não deve ensejar a rejeição das Contas de Governo.

Por fim, ressalto, assim como os Conselheiros Durval Ângelo e Wanderley Ávila quanto ao IPLEMG, que sua análise não pode seguir a mesma sistemática utilizada para os outros regimes próprios de previdência, razão pela qual entendo que as determinações a ele referenciadas não devem prevalecer.

Isto posto, concluo a minha manifestação, louvando o esforço de toda a gestão do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais no sentido de apresentar o melhor resultado fiscal desde 2014 – apesar de ainda deficitário em R\$ 2,5 bilhões – em um contexto de inédita atipicidade e desafios de toda ordem inerentes à inimaginável situação emergencial que se instalou no exercício financeiro de 2020 e voto de acordo com o Relator pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, com ressalvas, relativas ao exercício financeiro de 2020, de responsabilidade do Exmo. Sr. Romeu Zema Neto, governador do Estado de Minas Gerais, acolhendo as determinações e recomendações por ele propostas, à exceção dos itens 6, 7, 9 e 10, relativas ao IPLEMG.

É como voto, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Com a palavra o Conselheiro Adonias Monteiro.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

Bom dia a todos!

Inicialmente, cumprimento o relator, conselheiro Cláudio Couto Terrão, o revisor, conselheiro Gilberto Diniz, a então procuradora-geral do Ministério Público de Contas, Elke Andrade Soares de Moura, bem como os servidores da Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado – Cfamge pelo excelente trabalho realizado sobre as contas do governador do Estado relativas ao exercício de 2020.

Registro, previamente, que acompanho o voto do relator. Ademais, considerando os votos dos conselheiros que me antecederam, vou me ater a três assuntos: restos a pagar; aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE; e aplicação de recursos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS.

1 Restos a Pagar

A Cfamge analisou a composição do estoque de restos a pagar registrado no Balanço Geral do Estado relativo ao exercício de 2020. Assim, constatou a existência de estoque de R\$ 47,098 bilhões de restos a pagar no exercício de 2020, o que representou acréscimo de 19,98% em

relação ao exercício de 2019, no montante de R\$ 7,167 bilhões, considerando que o estoque de restos a pagar no exercício de 2019 foi de R\$ 39,931 bilhões. Apontou como principal determinante deste acréscimo as obrigações da dívida contratual não pagas em razão de decisões liminares proferidas pelo Supremo Tribunal Federal.

Afirmou que, no exercício de 2020, os restos a pagar processados – RPP apresentaram um acréscimo de 21,89% e os restos a pagar não processados – RPNP um acréscimo de 2,39%, comparativamente ao exercício de 2019.

Mencionou que do estoque de Restos a Pagar, 56,44%, que representa o montante de R\$ 26,582 bilhões, se referem a registros do período de 1997 a 2019, e 43,56%, isto é, R\$ 20,516 bilhões, a inscrições efetuadas em dezembro de 2020. Verificou, outrossim, a existência de 2.337 registros, no valor de R\$ 270.233,95 mil, cujos valores estão compreendidos entre R\$ 0,01 centavo a R\$ 200,00 reais.

Informou que o Poder Executivo detém R\$ 45,275 bilhões, o que representa 96,13% do saldo total registrado, dos quais R\$ 18,936 bilhões, isto é, 40,21%, se referem às inscrições do exercício de 2020 e que permanece a situação descrita em relatórios anteriores, relativa à existência de valores antigos compondo o saldo de restos a pagar, no caso dos RPP, desde 1997, e dos RPNP, desde 2012.

Em análise aos valores inscritos de 2014 a 2020, apontou que houve crescimento nominal das inscrições no mencionado período, sendo 515,04% relativos aos RPP e 289,12%, aos RPNP. Asseverou a necessidade de examinar não apenas a evolução dos saldos ano a ano, mas tal evolução em confronto com a execução orçamentária e financeira. Nessa perspectiva, pontuou que o Estado tem apresentado sucessivos déficits da execução orçamentária, mas que, em 2020, houve uma redução de 74,60% do déficit em relação ao exercício anterior, notadamente em razão dos repasses extraordinários da União e de receitas temporárias que ingressaram no caixa em razão da pandemia.

Afirmou que, entre 2016 a 2020, os pagamentos de restos a pagar correspondem, em média, a 54% das inscrições, razão pela qual, caso continue nessa situação, a tendência é de que a dívida flutuante do Estado cresça cada vez mais, já que o fluxo de saída (pagamento) é muito mais lento do que o fluxo de entrada (inscrição).

Observou que, em 2020, foram pagos R\$ 11,793 bilhões de restos a pagar, sendo R\$ 10,149 bilhões de RPP e R\$ 1,644 bilhão de RPNP. Quanto à representatividade dos valores inscritos em 31/12/2020, em relação ao total da despesa empenhada, constatou variações entre 6,13% e 21,39% em todo o período, sendo os extremos pertencentes a 2014, que apresenta a menor relação, e a 2019, que apresenta a maior relação.

Mediante análise da trajetória das inscrições em restos a pagar e dos pagamentos, asseverou que, em 2020, houve decréscimo de 3,71%, se comparado às inscrições de 2019 e que as inscrições em restos a pagar apresentaram trajetória crescente, no período de 2015 a 2019. Quanto aos pagamentos, apresentaram trajetória ora crescente, ora decrescente, tendo, em 2020, ocorrido acréscimo de 5,38%.

A partir do Armazém de Informações – Siafi, a Cfange apurou, por Poder, o saldo de restos a pagar em 31/12/2020, conforme os grupos de despesa. Nessa linha, salientou que os RPP tiveram o saldo total de R\$ 38,826 bilhões, dos quais R\$ 28,616 bilhões, ou seja, 73,70%, corresponderam a despesas correntes e destacou que os grupos de despesas que apresentaram saldos mais relevantes foram o de Juros e Encargos da Dívida Contratual, 38,51%, integralmente registrados no Poder Executivo, seguido de Outras Despesas Correntes, R\$ 7,778 bilhões, 20,03%, sendo que desses 98,80% pertencem ao Executivo, ou seja, R\$ 7,685 bilhões.

Dentre as despesas de capital, R\$ 10,209 bilhões, destacou a Amortização da Dívida Contratual, com saldo de R\$ 7,957 bilhões, que representa 77,94% do total.

Além disso, verificou que houve um acréscimo do saldo de RPP de 21,89%, no montante de R\$ 6,974 bilhões, em relação ao ano de 2019. Ainda, que os RPNP somaram R\$ 8,272 bilhões, dos quais R\$ 4,279 bilhões foram inscritos em 31/12/2020, sendo que os grupos de despesas que apresentaram saldos mais relevantes foram os de Outras Despesas Correntes, 53,34%, e Investimentos, 21,66%, estando a maior parte registrada no Poder Executivo, com a mesma relevância, se comparado ao exercício de 2019.

Também a partir de consulta ao Armazém de Informações – Siafi, a Cfamge apurou o saldo de restos a pagar, em 31/12/2020, por função de governo e informou que, quanto aos RPNP, as que apresentaram valores mais expressivos foram a Saúde, Educação e Encargos Especiais, e nos RPP as funções que apresentaram maior representatividade em 2020 foram a Encargos Especiais, Saúde e Reserva de Contingência.

A Cfamge identificou que os restos a pagar de “Folha de Pagamento” e “Sem identificação de função 1997/1998” foram registrados na Função 99 – Reserva de Contingência e como a única função dessa reserva é servir de fonte para abertura de créditos adicionais, não sendo juridicamente possível a existência de restos a pagar nessa função, afirmou que o Poder Executivo deveria esclarecer o constatado.

Em defesa, a AGE e a SEF, às fls. 83 e 84 da peça 124, alegaram que a ocorrência de despesa de pessoal executada nos exercícios de 1997 e 1998 não possuía identificação da funcional programática quando da inscrição, razão pela qual foi utilizado tal código. Assim, mencionou que na estruturação dos relatórios usou a primeira posição que representa a função o código (99) mas tal numeração não significa que é a função 99 – Reserva de Contingência.

Em sede de reexame, a Cfamge, à fl. 84 da peça 124, inicialmente, esclareceu que o questionamento feito teve a intenção de apontar a inclusão e uso indevidos do código e descrição 99 – Reserva de Contingência, devido à Portaria n. 42/1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que compromete a transparência e integridade da informação contábil. Destacou que o BO, atual sistema de consultas existente, não contempla relatório por função, para a Folha de Pagamentos, o que prejudica sobremaneira o controle e a identificação do estoque de restos a pagar. Desse modo, sugeriu converter o apontamento em recomendação ao Estado para que promova a correção dessa numeração indevida, nos sistemas contábeis existentes e naqueles a serem implantados, visando uma melhor qualidade da informação contábil. Salientou que o tema em questão foi objeto de ação de fiscalização específica no exercício de 2021.

Em análise ao Demonstrativo de Restos a Pagar Não Processados – RREO, a Cfamge sublinhou que dos R\$ 8,079 bilhões de RPNP inscritos no ano anterior, R\$ 3,409 bilhões foram liquidados, R\$ 1,644 bilhões foram pagos e R\$ 676 milhões foram cancelados, restando, como liquidados a pagar, R\$ 1,766 bilhão. Ao final do exercício em exame, verificou um saldo a pagar de exercícios anteriores de R\$ 3,994 bilhões, o qual, acrescido das inscrições efetuadas em dezembro de 2020, de R\$ 4,279 bilhões, totalizou um saldo de RPNP de R\$ 8,273 bilhões.

Pontuou que do saldo dos RPP de exercícios anteriores, no montante de R\$ 31,852 bilhões, foram cancelados R\$ 880 milhões, o equivalente a 2,76%, e pagos 31,86%, R\$ 10,149 bilhões, restando a pagar R\$ 20,823 bilhões das 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, resultaram em uma dívida de R\$ 38,826 bilhões, superior em 21,90% à de 2019, dos quais o Poder Executivo detém R\$ 37,555 bilhões, ou seja, 96,73%.

Isso posto, salientou que, embora tenham sido pagos R\$ 10,149 bilhões, 31,86%, os RPP continuam em crescimento expressivo, o que demonstra fragilidade no planejamento e falta de controle em sua execução orçamentária, além de evidenciar a necessidade de aprimorar a gestão dos restos a pagar e, por conseguinte, melhorar os gastos públicos.

A Cfamge informou, ainda, que a Defensoria Pública não publicou seus relatórios fiscais, nos termos exigidos no art. 50, inciso I, da Lei Complementar n. 101/2000, Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal, relativas ao 3º quadrimestre de 2020, embora seus valores tenham sido apresentados no Demonstrativo Consolidado, publicado pela SCCG/SEF, razão pela qual propôs a expedição de determinação à Defensoria Pública para que, nos próximos bimestres e quadrimestres, disponibilize os seus relatórios fiscais, conforme determina a LRF. Ainda, propôs que fosse dada ciência destes fatos ao relator da respectiva Prestação de Contas de Exercício e à 1ª CFE, Cfamge responsável pelo exame das contas da Defensoria Pública.

Em exame da disponibilidade de caixa e das inscrições de RPNP, a Cfamge apontou que o Poder Executivo já apresentava, antes das inscrições de 2020, insuficiência financeira da ordem de R\$ 36,558 bilhões e que, apesar disso, inscreveu o montante de R\$ 3,870 bilhões em RPNP, o que resultou numa insuficiência financeira de R\$ 40,428 bilhões, 9,53% maior que aquela atingida em 2019.

Em análise à disponibilidade de caixa e das inscrições de RPNP do Estado globalmente, a Cfamge apurou um declínio financeiro no período de 2013 a 2020, sendo que neste último, antes das inscrições, o Estado já registrava uma insuficiência financeira de R\$ 33,740 bilhões e, mesmo assim, inscreveu o montante de R\$ 4,279 bilhões, resultando em uma insuficiência financeira de R\$ 38,019 bilhões, o que agravou ainda mais a situação.

Mencionou que dos R\$ 4,279 bilhões inscritos em RPNP, em 2020, R\$ 208,275 milhões, 4,86%, foram destinados a ações de enfrentamento aos efeitos econômico-sociais e sanitários da pandemia. Ademais, mencionou que, quanto aos RPP, o total de R\$ 61,025 milhões foi classificado no Programa 26 – Enfrentamento dos Efeitos da Pandemia de Covid-19 e, ainda, R\$ 1,032 milhão, na folha de pagamento, ambos classificados na Fonte 99 – Auxílio Financeiro Recebido da União para Aplicação em Ações de Enfrentamento à Covid-19.

Diante da situação descrita, que engloba não apenas a existência de um estoque expressivo de restos a pagar, mas também uma clara tendência de crescimento de tal estoque, entendo que é necessária a adoção de medidas com vistas a aprimorar a gestão e o controle dos restos a pagar no âmbito do Estado de Minas Gerais.

Nesse sentido, cumpre mencionar a experiência exitosa do Poder Executivo Federal⁶³, que, no período de 2015 a 2019, conseguiu reduzir o seu estoque de restos a pagar a partir de determinação do Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão n. 2.823/2015 – Plenário, à Secretaria de Orçamento Federal – SOF e à Secretaria do Tesouro Nacional – STN para que apresentassem plano de ação conjunto com medidas que buscassem conter, nos exercícios seguintes, o aumento do estoque de RPP e RPNP, em especial dos relativos às despesas obrigatórias, em atendimento aos princípios da anualidade orçamentária e da gestão fiscal responsável, sendo que o plano deveria expor, ainda, as razões da situação dos restos a pagar à época e a expectativa de sua evolução, com e sem a adoção das medidas formuladas no plano.

Assim, conforme consta do Acórdão n. 130/2021 – Plenário do Tribunal de Contas da União, que se refere ao monitoramento da determinação efetuada no mencionado Acórdão n. 2.823/2015 – Plenário, o plano de ação foi apresentado por meio da Nota Técnica Conjunta

⁶³ Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-verifica-diminuicao-do-estoque-dos-restos-a-pagar-do-governo-federal.htm>>. Acesso em 27/6/2022.

SOF/STN n. 35/2016, de 12/12/2016, e contou com três ações, as quais foram divididas em etapas e estas, em atividades, da seguinte maneira:

Esquema do Plano de Ação “Restos a Pagar”

<i>Ação</i>	<i>Etapas</i>	<i>Atividades</i>	<i>Produtos</i>
<i>Verificar a situação atual de RP</i>	<i>Coleta de dados</i>	<i>Levantar dados de RAP de 2010 a 2015</i>	<i>Relatório inicial elaborado</i>
		<i>Selecionar as principais ações orçamentárias com inscrições de RAP e segmentá-las em obrigatórias e discricionárias</i>	
		<i>Elaborar e validar questionário em que os órgãos deverão explicar a re(inscrição)intensiva de RAP nas ações selecionadas</i>	
	<i>Identificação de causas</i>	<i>Disponibilizar questionários para os órgãos</i> <i>Receber respostas dos órgãos</i>	<i>Pesquisa realizada</i>
<i>Interpretação dos resultados</i>	<i>Consolidar as justificativas, hierarquizar conforme relevância e frequência, sugerir medidas de contenção administrativas e normativas</i>	<i>Relatório com as principais causas de RP consolidado</i>	
<i>Avaliar a viabilidade da adoção de medidas administrativas e a necessidade de elaboração ou atualização de normativos sobre RP</i>	<i>Identificação de medidas administrativas</i>	<i>Selecionar as medidas administrativas disponíveis para contenção de RAP</i>	<i>Medidas administrativas selecionadas</i>
	<i>Estudo de normativos</i>	<i>Discutir os normativos relativos aos RAP, em especial o Decreto 93.872/87, e sugerir alterações</i>	<i>Alterações legislativas sugeridas</i>
		<i>Acompanhar tramitação de projetos legislativos que impactarão nos RAP</i>	
	<i>Decisão de estratégias</i>	<i>Promover encontro entre os órgãos selecionados para discutir as medidas administrativas e alterações legislativas sugeridas pelos órgãos centrais de orçamento e finanças</i>	<i>Estratégias de contenção de inscrição de RP discutidas e decididas</i>
<i>Decidir medidas administrativas a serem adotadas e alterações legislativas a serem propostas</i>			
<i>Implementar medidas de racionalização de RP</i>	<i>Adoção de medias administrativas</i>	<i>Expedir orientações administrativas com vistas à racionalização de inscrição de RAP</i>	<i>Orientações administrativas expedidas e alterações legislativas propostas</i>
	<i>Proposta de alterações legislativas</i>	<i>Elaborar minutas de atos normativos e submetê-las à análise da autoridade superior</i>	

Fonte: SOF/STN.

Primeiro, foi feito levantamento dos dados de restos a pagar dos últimos anos e selecionados os dez órgãos orçamentários com maior estoque, dentre eles os Ministérios da Educação, do Desenvolvimento Social e Agrário, da Saúde, das Cidades e outros.

Após, foi encaminhada a cada um dos órgãos nota técnica composta por questionários relativos aos seguintes tópicos, a seguir sintetizados: i) Quais os motivos ensejadores da inscrição e permanência do estoque de RP?; ii) Que medidas administrativas poderiam ser adotadas, no âmbito desse órgão, para conter o aumento do estoque de RP? iii) Esse órgão tem sugestões de alteração normativa (portarias, decretos, leis) para que se contenha o aumento de estoque de RP? Quais?; iv) Esse órgão tem avaliado, sob o ponto de vista da prescrição os restos a pagar não processados?

Ademais, foram listadas as causas de inscrição em RP apontadas pelos órgãos, as quais foram separadas em cinco temas, tendo sido todos analisados pela SOF e pela STN:

- i) Programação orçamentária e financeira:
 - ➔ Publicação tardia do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira;
 - ➔ Redução nos valores autorizados de empenho e pagamento e liberação tardia dos valores de movimentação e empenho;
 - ➔ Valores autorizados de pagamento insuficientes;
 - ➔ Descompasso entre valores autorizados de movimentação e empenho e valores autorizados de pagamento;

- ➔ Disponibilização de valores autorizados de pagamento inferiores aos valores de movimentação e empenho;
- ➔ Proposta orçamentária insuficiente para a realização de despesas de investimento;
- ➔ Créditos orçamentários concedidos no final do exercício;
- ii) Gestão do processo de licitação e dos contratos:
 - ➔ Projetos plurianuais e despesas com investimentos de longo prazo;
 - ➔ Obras paralisadas em decorrência de problemas na execução (ex.: atrasos nas obras e em processos de desapropriação);
 - ➔ Processo licitatório demorado e “burocracia” na realização de convênios
 - ➔ Inscrição em RP por estimativa;
 - ➔ Despesas pagas no ano seguinte por provisionamento da folha de dezembro;
 - ➔ Atraso na realização de despesas em decorrência de questões judiciais;
 - ➔ Realização de aditivos contratuais;
 - ➔ Empenho global de contratos.
- iii) Regras de cancelamento de RP:
 - ➔ Exceções à regra de cancelamento de despesas inscritas em restos a pagar não processados: despesas do Ministério da Saúde e despesas do Ministério da Educação financiadas com recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Fundeb);
- iv) Convênios e
 - ➔ Transferências voluntárias de recursos para Estados e Municípios;
 - ➔ Celebração de convênios nos últimos meses do exercício;
 - ➔ Contratos de repasse e convênios com cláusula suspensiva, que estende o prazo para saneamento de pendências para o exercício seguinte;
 - ➔ Reiteradas necessidades de ajustes nos planos de trabalho e projetos apresentados por convenentes, especialmente Estados e Municípios;
- v) Emendas parlamentares:
 - ➔ Recursos originários de emendas parlamentares;
 - ➔ Orçamento Impositivo, que foge à governabilidade do órgão.

Foram analisadas as medidas administrativas sugeridas pelos órgãos, das quais foram selecionadas quatro:

- 1) Orientações quanto ao empenho nos investimentos de longo prazo;
- 2) Verificação da validade da prescrição de RP;
- 3) Revisão dos procedimentos para liquidação das despesas com transferências voluntárias;
- 4) Medidas para garantir a ordem de pagamento das faturas.

Foram expedidas orientações administrativas acerca das mencionadas medidas administrativas e no tocante às alterações legislativas consideradas cabíveis, foram elaboradas e apresentadas minutas de atos normativos relacionados aos restos a pagar, a serem submetidas à consideração superior.

Concluíram que parte das limitações que acabam por determinar a manutenção de certo nível de inscrição de despesas empenhadas em restos a pagar são de ordem normativa. Ainda, que as despesas obrigatórias não estão entre as principais causas de inscrição dos RPNP, mas sim as

seguintes despesas discricionárias: projetos plurianuais do PAC, licitações, emendas parlamentares e os convênios para transferência de recursos aos entes federativos.

Ressaltaram a necessidade de verificação da validade da prescrição dos restos a pagar e de sua efetiva baixa. No aspecto geral, chegaram à conclusão de que a redução dos montantes de despesas inscritas em restos a pagar nos exercícios seguintes ao da análise poderia ser atribuída ao aperfeiçoamento na gestão da execução orçamentária das despesas, operacionalizada por meio dos eventos de orientação técnica dos órgãos setoriais e das unidades gestoras e que havia larga margem para o aprimoramento do desempenho da gestão no tocante aos restos a pagar.

Ao final, destacaram que nos termos da regra geral disposta no art. 68, § 2º, do Decreto n. 93.872/1986, os restos a pagar inscritos na condição de não processados devem ser liquidados até 30 de junho do segundo ano subsequente ao da sua inscrição, sob pena de sofrerem bloqueio por parte da STN e posterior cancelamento, conforme art. 68, § 6º, inciso I, e § 7º. Contudo, pontuaram que para os restos a pagar inscritos em 2017, o Poder Executivo Federal, excepcionalmente, adiou a data de bloqueio dos respectivos saldos para 14/11/2019, nos termos do Decreto n. 9.896/2019, assim como os restos a pagar inscritos no exercício de 2018 relativos a transferências voluntárias da União a estados, Distrito Federal, municípios ou instituições privadas sem fins lucrativos, cujo prazo de bloqueio foi prorrogado, excepcionalmente, para 14/11/2020, conforme o Decreto n. 10.315/2020.

Em sentido complementar, asseveraram que a edição sistemática de decretos de prorrogação de validade dos restos a pagar expõe a fragilidade do processo de execução orçamentária, porém que a despeito das circunstâncias envolvidas nas mencionadas prorrogações, um volume elevado de restos a pagar representa risco para a programação financeira, com impactos potenciais negativos sobre o planejamento e a execução das políticas públicas. Isso porque, embora não demande nova dotação orçamentária, o pagamento dos restos a pagar concorre com o pagamento das despesas do orçamento do exercício vigente, o que o afeta como um todo, notadamente diante da severa restrição fiscal ora vivenciada.

Feitos os apontamentos quanto às medidas que envolveram o referido plano de ação, destaco, quanto à legislação que trata dos restos a pagar, que, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto n. 93.872/1986 regulamenta a matéria em sua Seção VIII, nos arts. 67 a 69. Cumpre mencionar que, entre 2018 e 2020, foram feitas alterações em dispositivos do referido decreto visando aprimorar a gestão e o controle dos restos a pagar, que contribuíram para a redução deste passivo.

Nesse sentido, vislumbro que, no âmbito do Poder Executivo do Estado de Minas, podem ser promovidas alterações no Decreto n. 37.924/1996, que dispõe sobre a execução orçamentária e financeira, estabelece normas gerais de gestão das atividades patrimonial e contábil de órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo e dá outras providências, visando adotar disposições semelhantes ao Poder Executivo Federal quanto aos restos a pagar, no que couber.

Diante do exposto, além da determinação contida no voto do relator para que o Poder Executivo apresente, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a partir da publicação do acórdão do parecer prévio, levantamento acerca da natureza dos créditos inscritos em restos a pagar, dos motivos que impedem a conclusão do estágio da despesa, acompanhado de estudo para cancelamento dos créditos antigos, supostamente alcançados pela prescrição, entendo oportuno que seja determinado também ao Poder Executivo que apresente, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a partir da publicação do acórdão do parecer prévio, plano de ação com medidas administrativas e legislativas que busquem conter, nos próximos exercícios, o aumento do estoque de restos a pagar, podendo-se adotar como referência, no que couber, aquelas efetivadas pelo Poder Executivo Federal descritas no Acórdão n. 130/2021 – Plenário do Tribunal de Contas da União, bem como as disposições do Decreto n. 93.872/1986 sobre a matéria.

2 Índices e limites constitucionais e legais

2.1 Aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE

A Cfamge informou, de acordo com as informações constantes do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, Anexo 8, referente ao 6º bimestre de 2020, que a receita base de cálculo utilizada na apuração do percentual de destinação de recursos do Estado de Minas Gerais à MDE, relativa ao exercício de 2020, correspondeu a R\$ 53.760.429.215,55, razão pela qual deveria ser aplicado, no mínimo, o valor de R\$ 13.440.107.303,89, montante equivalente a 25% da Receita Líquida de Impostos e Transferências.

Em seguida, pontuou que o Estado informou que foi destinado à MDE, no exercício, o valor de R\$ 13.702.872.519,46, o qual correspondeu a 25,49% da mencionada base de cálculo, conforme tabela evidenciada à fl. 331 da peça 7. Tal valor, contudo, não coincidiu com a apuração inicial da Cfamge, demonstrada à fl. 347, da mesma peça, razão pela qual elaborei a seguinte tabela comparativa:

Tabela 1 – Comparativo dos valores de aplicação de recursos em MDE, apurados pelo Estado e pela Cfamge, no exercício de 2020

Discriminação	Em R\$	
	Estado	Cfamge
Despesas liquidadas com ações típicas de MDE	11.783.570.390,77	11.783.570.390,77
RPNP Incluídos nas despesas com MDE	160.411.075,46	160.411.075,46
Total das despesas com ações típicas de MDE, de acordo com o Estado (A)	11.943.981.466,23	11.943.981.466,23
Perda com o Fundeb (Resultado Líquido das Transferências do Fundeb – exercício de 2020)	1.868.189.936,43	1.868.189.936,43
Valores a serem somados (B)	1.868.189.936,43	1.868.189.936,43
Gastos com profissionais do magistério com recursos do Fundeb de exercícios anteriores	-	(100.000.000,00)
Gastos com inativos (Função Previdência Social)	-	(2.934.598.113,05)
RPNP, inscritos no exercício, sem disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino	-	(78.079.471,30)
Gastos com serviços de terceiros a favor do Fundo de Ativos Imobiliários de Minas Gerais – Faimg	-	(61.071.757,64)
Cancelamentos, no exercício, de restos a pagar inscritos, com disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino	(70.529.158,11)*	(221.122.391,79)**
Despesas custeadas com o superávit financeiro do exercício anterior, do Fundeb, excedentes aos 5% das receitas recebidas pelo Estado, do Fundo, em 2019	(38.769.725,09)	(38.769.725,09)
Valores a serem deduzidos (C)	(109.298.883,20)	(3.433.641.458,87)
Total líquido das deduções (D) = (B - C)	1.758.891.053,23	(1.565.451.522,44)
Total das despesas (E) = (A + D)	13.702.872.519,46	10.378.529.943,79
Receita líquida de impostos e transferências (F)	53.760.429.215,55	53.760.429.215,55
Percentual de aplicação em MDE (G) = (E / F * 100)	25,49%	19,31%

Fonte: Relatório Inicial da Cfamge (fls. 331 e 347 da peça 7).

*Nota: O valor informado pelo Estado englobou o período de 2017 e 2018.

**Nota: O valor considerado pela Cfamge englobou o período de 2014 a 2019.

Conforme demonstrado na tabela, a Cfamge efetuou glosas não consideradas pelo Estado, tendo apurado a aplicação de R\$ 10.378.529.943,79 na MDE, valor que corresponde a 19,31% da receita base de cálculo. Dessa forma, analiso, a seguir, cada uma das glosas, bem como os argumentos apresentados pelo defendente.

2.1.1 Gastos com profissionais do magistério com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb de exercícios anteriores

Em análise inicial, às fls. 331 e 332 da peça 7, a Cfamge apontou a realização de pagamentos de proventos dos profissionais do magistério do ensino fundamental, no valor de R\$ 100.000.000,00, com recursos da Fonte 13 – Fundeb – Regularização de Exercícios Anteriores.

Segundo a análise, não obstante tais valores constituam despesas com MDE, nos termos do art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/2000, eles não poderiam ser incluídos na apuração do percentual do exercício de 2020, para fins de cumprimento do índice constitucional, pelo fato de as receitas que financiaram tais despesas – decorrentes do Acordo da Associação Mineira dos Municípios – AMM, no exercício de 2018 – não terem sido computadas junto àquelas auferidas pelo Estado, do Fundeb, no ano de 2020, a título de Receitas Recebidas do Fundeb, cujo montante deveria ter sido informado na linha 12 do RREO, no Campo Receitas do Fundeb.

Em defesa apresentada por meio da SEF, à fl. 14 da peça 69, foi alegado que, no exercício de 2020, o Estado recebeu o montante de R\$ 937.562.727,73 referente à recomposição das receitas de transferências decorrentes do acordo firmado com a AMM, relativas ao Fundeb, por meio da conta bancária escritural da Fonte 23 (Fundeb), tendo sido executados R\$ 100.000.000,00 em 2020, e o restante, R\$ 837.562.727,73, reprogramado para o exercício de 2021.

Mencionou que, com vistas a evidenciar de maneira mais clara a aplicação de tais recursos, em dezembro de 2020 foi criada uma nova fonte, de número 13 – Fundeb – Regularização de Exercícios Anteriores.

Acrescentou que, para fins de apuração do percentual de destinação à MDE, relativo ao exercício de 2018, optou por adotar a perda de recursos do Fundeb, no valor de R\$ 1.029.771.714,00, estimada na Lei Estadual n. 22.943/2018 (LOA 2018), com base no princípio da prudência, visto que as receitas de transferências de recursos do Fundeb de exercícios anteriores, ingressadas a partir de 2020, já foram computadas em 2018, razão pela qual não deveriam compor o Quadro de Receitas do Fundeb, do Anexo 8 do RREO, pois, caso contrário, estariam em duplicidade. Assim, salientou que as referidas receitas estão registradas na linha 9 – Outras Receitas para Financiamento do Ensino, no Anexo 8.

Ao final, ponderou que as despesas executadas com recursos da Fonte 13 devem integrar os percentuais mínimos de 60% dos recursos do Fundeb na remuneração do magistério e de 25% de aplicação em MDE, a fim de compensar as despesas executadas com recursos da Fonte 10 – Ordinários, no exercício, pelas ausências de repasses dos recursos, para o Fundo, no ano de 2018.

Em reexame, às fls. 40 a 43 da peça 124, a Cfamge, de início, lembrou que, no exercício de 2018, o Estado deixou de repassar para os municípios as parcelas relativas às cota-partes do ICMS e do IPVA, bem como as parcelas devidas ao Fundeb sobre as receitas arrecadadas e transferências legais, o que culminou na assinatura, em abril de 2019, do Termo de Acordo entre o ente e a AMM, com vigência até setembro de 2022, com o intuito de solucionar, consensualmente, as ações judiciais em curso, patrocinadas pelos municípios associados.

Consignou que, no exercício de 2018, mesmo o Estado não tendo repassado tais recursos ao Fundo, registrou, equivocadamente, no RREO, Anexo 8, 6º bimestre, linha 11 – Receitas Destinadas ao Fundeb, o montante de R\$ 8.956.274.710,27, sem, contudo, de fato, ter destinado ao Fundo a totalidade destes valores, e Recebidas do Fundeb – linha 12, R\$ 5.233.971.073,92. Ponderou que por essa razão, à época, entendeu que não poderia ser considerado como perda com o Fundeb e, por conseguinte, despesas com MDE, a diferença entre a quantia destinada ao Fundo e a repassada ao Estado.

Salientou que, por outro lado, também de forma equivocada, o Estado computou, para fins do mínimo constitucional, a perda, no valor de R\$ 1.029.771.714,00, estimada na Lei Orçamentária n. 22.943/2018, contribuindo, desse modo, para o atingimento de 21,99% de aplicação em MDE. Ponderou que diante de tais fatos, no exercício de 2018, apesar do envio parcial de recursos ao Fundeb, pelo Estado, foi contabilizado valor a maior no índice constitucional.

Informou que, em 2020, com o início do pagamento dos valores que deixaram de ser repassados em 2018, constatou que apesar de o Estado honrar tais compromissos, não se beneficiou dos valores advindos do pagamento da dívida, ou seja, mesmo tendo enviado os recursos atrasados ao Fundeb, deixou de os reconhecer em 2020, como “Receita Destinada”, o que, consequentemente, fez com que deixasse de impactar, positivamente, a Perda do Fundeb, referente à diferença positiva entre receitas destinadas e recebidas do Fundo.

Desse modo, entendeu que os valores enviados ao Fundeb, fruto do acordo com a AMM, deveriam ser lançados como Receitas Destinadas ao Fundo, em 2020, assim como os recursos recebidos do Fundeb, também fruto do acordo, deveriam ser computados como Receitas Recebidas. E, nesse sentido, eventual despesa custeada com tais valores poderia, igualmente, ser considerada para fins do cumprimento do mínimo constitucional em MDE.

Esclareceu que apesar de o Tribunal, em 2018, ter acatado o percentual de gastos com MDE divulgado pelo Executivo, inclusive com a perda artificial do Fundeb, o cumprimento, de fato, dos dispositivos constitucionais relacionados à concretização do direito à educação deveria prevalecer sobre a dupla contabilização. Mencionou que a irregularidade cometida no passado não pode servir como penalidade ou ônus ao gestor que, de fato, comprometeu parcela significativa dos escassos recursos estaduais com a educação básica.

Assim, ponderou que diante de tal situação atípica, a qual, segundo a Cfamge, não estaria descrita em livros, artigos nem nos manuais divulgados pela STN, com fulcro nos princípios da razoabilidade e da máxima efetividade da Constituição, acolheu os argumentos apresentados e reviu o seu cálculo do percentual.

Nesse sentido, em consulta ao *site* da SEF, apurou que o Estado destinou ao Fundeb, em 2020, R\$ 1.477.286.129,87 resultante do mencionado acordo, e foram recebidos, pelo Estado, do Fundo, o montante de R\$ 937.562.727,73, tendo ambos sido registrados na Fonte de Recursos 13 – Fundeb – Regularização de Exercícios Anteriores.

Colacionou que a diferença entre tais numerários, de R\$ 539.723.402,14, compreende a perda do Fundeb proporcional aos pagamentos da mencionada dívida de 2018 e esta, somada à do exercício de 2020, qual seja, R\$ 1.868.189.936,43, decorrente dos recursos destinados ao Fundeb, incidentes sobre a arrecadação de impostos e transferências constitucionais e recebidos pelo Estado, resultou na apuração da nova perda, que perfaz o montante de R\$ 2.407.913.338,57, conforme evidenciou na tabela constante à fl. 42 da peça 124 do SGAP.

Assim, a Cfamge concluiu que deveriam ser computados como despesas com MDE, no ano de 2020, o valor de R\$ 539.723.402,14, relativo à perda com o Fundeb (resultado líquido das transferências do Fundeb decorrente do Acordo com a AMM), bem como os pagamentos

relativos aos vencimentos dos profissionais do magistério do ensino fundamental, no valor de R\$ 100.000.000,00, realizados com recursos da Fonte 13 – Fundeb – Regularização de Exercícios Anteriores, em face do reconhecimento das receitas destinadas ao Fundo, oriundas do Acordo com a AMM, e das recebidas pelo Estado, no cálculo da Perda com o Fundeb.

O Ministério Público de Contas, à fl. 173 da peça 125, corroborou a análise da Cfamge.

Diante do exposto, ratifico o entendimento da Cfamge e do Ministério Público de Contas de que devem ser incluídos no cômputo das despesas com MDE: o valor de R\$ 539.723.402,14, relativo à perda com o Fundeb decorrente do Acordo com a AMM, e o valor de R\$ 100.000.000,00, referente aos vencimentos dos profissionais do magistério do Ensino Fundamental, realizados com recursos da Fonte 13 – Fundeb – Regularização de Exercícios Anteriores.

2.1.2 Gastos com inativos

Em análise inicial, às fls. 332 a 334 da peça 7, a Cfamge apontou que no campo Despesas com Ações Típicas de MDE, linha 28 – Outras, do RREO, Anexo 8 do 6º bimestre de 2020, foram computadas despesas com proventos de aposentados da Educação, obrigações patronais de pessoal inativo e subsídios, no montante de R\$ 2.934.598.113,05, referentes ao período de janeiro a junho de 2020, em afronta à Instrução Normativa TCEMG n.13/2008, com as modificações introduzidas pelo art. 6º, § 1º, da Instrução Normativa TCEMG n. 9/2011, bem como à decisão do Tribunal Pleno, no âmbito dos processos n. 1088916 e 1092639.

Em defesa apresentada por meio da SEF, às fls. 14 a 16 da peça 69, foram efetuadas, de início, considerações acerca do impacto da pandemia de Covid-19 no setor educacional público estadual, especialmente em razão da suspensão das atividades acadêmicas presenciais, o que teria reduzido significativamente despesas próprias de manutenção e funcionamento de escolas, como transporte e limpeza escolar, preservação dos imóveis, dentre outras.

Ainda, reforçou a herança recebida pela gestão, bem como a impossibilidade de realização do empenho de novas despesas, notadamente diante da inscrição de restos a pagar sem disponibilidade financeira em exercícios anteriores, que, muitas vezes, já haviam sido empenhados em exercícios antecedentes.

Nessa perspectiva, asseverou que o advento da pandemia, que teria agravado sobremaneira a crise financeira já existente no Estado, atrairia a necessidade de conferir interpretação conforme novo modelo instituído pelo art. 22, *caput*, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb.

Em reexame, às fls. 46 a 49 da peça 124, a Cfamge consignou que são consideradas despesas com MDE aquelas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis. Ressaltou que o art. 70, inciso I, da Lei n. 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, determina, quanto aos gastos com pessoal, que devem ser consideradas as despesas com remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação, excetuando-se aquelas com pessoal em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme previsto no art. 71, inciso VI, do referido diploma legal.

Pontuou que os gastos com inativos não contribuem diretamente com a manutenção e desenvolvimento do ensino, uma vez que tais profissionais já se encontram fora do sistema educacional.

Em seguida, destacou a seguinte decisão do Supremo Tribunal Federal, que entendeu seguir a mesma linha argumentativa:

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

Acrescentou a definição de remuneração para os profissionais do magistério, inserida no art. 22, inciso I, da Lei n. 11.494/2007, e ponderou que o referido inciso claramente vincula remuneração ao efetivo exercício de cargo, emprego ou função pública, sem qualquer menção a proventos de aposentadoria, até porque tais pagamentos não contribuem diretamente para a manutenção nem para o desenvolvimento do ensino, justamente por se referirem a contraprestação previdenciária do Estado devida àqueles que estiveram em sala de aula.

Ponderou que as despesas com inativos estão incluídas no âmbito do Programa 702 – Obrigações Especiais, que, nos termos do art. 2º, alínea “d”, da Portaria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, n. 42/1999, consistem em despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. A partir de tal conceito, asseverou que diferentemente do projeto e da atividade que concorrem para a expansão e para a manutenção de uma ação de governo, respectivamente, as operações especiais não possuem nenhum desses objetivos, razão pela qual as despesas com inativos, nos âmbitos governamentais, são classificadas dessa forma e, portanto, não deveriam ser computadas para fins de gastos com MDE.

Ao final, reforçou a existência de normativo desta Corte, qual seja, Instrução Normativa TCEMG n. 13/2008, modificada pela Instrução Normativa TCEMG n. 9/2011, que estabelece em seu art. 6º, § 1º, a impossibilidade de serem considerados os gastos com inativos no cômputo das despesas com MDE para efeito de cálculo do índice constitucional, tendo previsto, inclusive, de forma transitória, a concessão de prazo para a adequação a esse dispositivo.

Acrescentou que justamente com o objetivo de providenciar tal adequação, o governador do Estado, à época, apresentou proposta de formalização de Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, efetivado e consubstanciado no processo n. 862943, aprovado na Sessão Plenária de 25/4/2012, por meio do qual foi pactuada a adequação gradual da aplicação dos recursos na MDE, a se obter, em 2012, o percentual de 22,82%; em 2013, 23,91%; e, finalmente, em 2014, 25%. Em 2012 e 2013, portanto, após as modificações introduzidas pela Instrução Normativa TCEMG n. 9/2011, o Estado, excepcionalmente nesses exercícios, computou como MDE os gastos com inativos. Salientou que, de 2014 a 2018, tais gastos não foram considerados pelo Estado para o atingimento do índice, porém, em 2019, voltaram a ser computados e foi questionada tal inclusão.

A Cfamge ressaltou que, em resposta ao questionamento, o Estado encaminhou a esta Corte de Contas o Ofício SEF/GAB. N.º 225/2020, de 10/6/2020, a fim de respaldar o cômputo dessas despesas, porém todos os argumentos foram refutados pela Cfamge. Tal documento foi autuado neste Tribunal com a natureza Acompanhamento e recebeu o n. 1088916. No âmbito deste processo, o Tribunal Pleno, na Sessão de 29/7/2020, decidiu, à unanimidade, que “constatada a inclusão indevida de inativos e pensionistas no cômputo do índice constitucional de MDE, irregularidade de natureza grave, impõe-se, por meio de controle cautelar, a imediata orientação para os ajustes necessários à adequada contabilização”. O mesmo entendimento foi reafirmado na apreciação dos embargos de declaração opostos pelo governador.

Consignou que, não obstante tal entendimento, o Poder Executivo descumpriu a decisão do Tribunal Pleno, no âmbito dos Processos n. 1088916 e 1092639, e manteve os gastos com os inativos realizados até junho de 2020, no cômputo das despesas com MDE para efeito do

atingimento do percentual mínimo de recursos nessa área, conforme demonstrado no RREO, Anexo 8 do 6º bimestre de 2020. Ainda, destacou decisões do STF que considerou seguir a mesma linha de raciocínio.

Assim, a partir desses fundamentos, a Cfamge ratificou o entendimento de que para efeito do cumprimento do mínimo constitucional em educação, no exercício de 2020, deveria ser excluído o montante de R\$ 2.934.598.113,05, relativo às despesas com inativos e pensionistas.

No mesmo sentido, o Ministério Público de Contas, às fls. 173 a 177 da peça 125, ponderou que tal matéria já se encontra pacificada e o cômputo do montante relativo a proventos de inativos e obrigações patronais na MDE é ilegal por contrariar o art. 212, § 7º, da Constituição da República, os arts. 70 e 71 da Lei n. 9.394/1996, o art. 22 da Lei n. 11.494/2007 e o art. 6º, § 1º, da Instrução Normativa TCEMG n. 13/2008, com as modificações introduzidas pela Instrução Normativa TCEMG n. 09/2011.

Diante do exposto, ratifico o entendimento da Cfamge e do Ministério Público de Contas de que deve ser deduzido do cômputo das despesas com MDE o valor de R\$ 2.934.598.113,05 referente aos inativos e pensionistas.

2.1.3 Restos a Pagar Não Processados – RPNP, inscritos no exercício, sem disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino

Em análise inicial, às fls. 334 a 337 da peça 7, a Cfamge constatou que para fins de cumprimento do percentual destinado à MDE no exercício de 2020, o Estado computou as despesas empenhadas e não liquidadas, isto é, os restos a pagar não processados – RPNP, no valor de R\$ 160.411.075,46. Pontuou, contudo, que, do referido montante, apenas R\$ 82.331.604,16, vinculados aos Recursos do Fundeb, Fonte 23, poderiam ser considerados na apuração do índice constitucional, uma vez que foi demonstrada a disponibilidade financeira desses recursos ao final do exercício.

Assim, concluiu que deveria ser deduzido do cômputo das despesas com MDE o valor de R\$ 78.079.471,30, diante da indisponibilidade de caixa do Estado, Fonte 10 – Recursos Ordinários, evidenciada no Relatório de Gestão Fiscal – Anexo 5 – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e de Restos a Pagar – exercício de 2020.

Em defesa apresentada por meio da SEF, às fls. 16 e 17 da peça 69, foi alegado que, nos últimos exercícios, o Estado vem enfrentando dificuldades financeiras decorrentes de sucessivos déficits orçamentários, consoante exposto em seus balanços, bem como nas LOAs aprovadas pelo Poder Legislativo. Tais déficits, segundo a SEF, culminam na inscrição de despesas em restos a pagar, sejam processados ou não processados, porém tal fato não invalida o reconhecimento da despesa.

Enfatizou que todos os RPNP foram considerados e devidamente registrados na contabilidade, o que afirmaria a subsistência dos compromissos assumidos pelo Estado, mesmo que pendentes de liquidação e pagamento e mencionou, ainda, que teriam sido observados os procedimentos contábeis vigentes e respeitadas as características relevantes da informação contábil, sobretudo a representação fidedigna, tempestividade, comparabilidade e verificabilidade, razão pela qual os valores teriam sido considerados no cômputo do índice de MDE relativo ao exercício.

Ponderou que esta Corte de Contas, na oportunidade de apreciação das contas relativas aos exercícios de 2015 e 2016, decidiu, excepcionalmente, por incluir os RPNP no cômputo do índice das ASPS.

Salientou que desconsiderar os RPNP do cálculo do percentual de aplicação em MDE por falta de capacidade financeira destoa do ponto de vista da evidenciação da informação, uma vez que

a legislação prevê que os pagamentos de restos a pagar aconteçam nos exercícios subsequentes, e que, até maio de 2021, mais de 23% desses RPNP já haviam sido pagos.

Em reexame, às fls. 51 a 53 da peça 124, a Cfamge afirmou que o art. 5º da Instrução Normativa TCEMG n. 13/2008, com as alterações da Instrução Normativa TCEMG n. 5/2012, dispõe que serão consideradas na apuração as despesas empenhadas, liquidadas e pagas no exercício; e aquelas empenhadas, liquidadas ou não, inscritas em restos a pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício.

Asseverou que, no plano infralegal, a 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN orienta que no caso de não haver disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados à Educação, no encerramento do exercício, deverá ser registrado o valor total dos restos a pagar, com o intuito de garantir a transparência e fidedignidade das informações prestadas, apesar de que tais valores não poderão ser considerados como aplicados em MDE.

Assim, a Cfamge concluiu que, considerando a Consulta TCEMG n. 932736, para fins de cumprimento do percentual de recursos destinados à MDE, no presente exercício, serão considerados o total dos pagamentos, no exercício de 2020, dos RPNP de 2019, no valor de R\$ 128.809.649,49, cujas inscrições, que perfizeram R\$ 261.358.988,24, foram glosadas na ocasião da emissão do parecer prévio das contas do Governador, referente ao exercício de 2019, devido à insuficiência de caixa de recursos ordinários, no encerramento do exercício, evidenciada nos demonstrativos contábeis.

O Ministério Público de Contas, às fls. 177 a 179 da peça 125 do SGAP, corroborou a análise da Cfamge.

Diante do exposto, ratifico o entendimento da Cfamge e do Ministério Público de Contas de que devem ser deduzidos do cômputo das despesas com MDE o valor de R\$ 78.079.471,30, diante da indisponibilidade financeira desses recursos ao final do exercício e incluído o valor de R\$ 128.809.649,49, relativo ao total dos pagamentos dos RPNP de 2019, no exercício de 2020, que foram glosados no exercício de 2019 devido à insuficiência de caixa.

2.1.4 Gastos com serviços de terceiros a favor do Fundo de Ativos Imobiliários de Minas Gerais – Faimg

Em análise inicial, às fls. 337 a 342 da peça 7, a Cfamge constatou que embora a modelagem da operação em si, entre a Secretaria de Educação – SEE/MG e o Faimg, não fosse ilícita, no caso concreto, a despesa de R\$ 61.071.757,64, referente à Transferência Onerosa da Posse de Bens Imóveis de Propriedade do Estado de Minas Gerais, não deveria ser computada para fins do mínimo constitucional da MDE. Fundamentou a não inclusão sob os seguintes argumentos: os recursos do Fundeb foram destinados às despesas com “cessão onerosa” de escolas que já são do Estado e já são utilizadas pela SEE/MG; tais gastos não são para manutenção e nem expansão do ensino, uma vez que os bens já estavam afetos à educação e já constituíam patrimônio do Poder Executivo; que há possibilidade de desvinculação, na ponta, de recursos do Fundeb para outras finalidades que não aquelas relacionadas à Educação; a inexistência de crédito orçamentário para suportar a referida despesa e, ainda, a razoabilidade e a legitimidade do gasto no contexto da pandemia.

Em defesa apresentada por meio da SEF, à fl. 17 da peça 69, foi pontuado que a Secretaria de Estado de Educação – Subsecretaria de Administração – Jurídico, mediante o Memorando SEE/SA – Jurídico n. 512/2021 (30490900), alegou que tal questionamento deveria ser formulado em conjunto com a Secretaria de Estado de Fazenda, haja vista que o órgão realiza tais despesas conforme determinação do Decreto n. 47.796/2019.

Em reexame, à fl. 54 da peça 124, a Cfamge ponderou que as justificativas apresentadas não trouxeram elementos que pudessem justificar o cômputo dessas despesas para fins de cumprimento do índice constitucional da MDE, razão pela qual ratificou o entendimento de que tais despesas deviam ser deduzidas do cômputo.

O Ministério Público de Contas, às fls. 180 a 183 da peça 125 do SGAP corroborou a análise da Cfamge.

Diante do exposto, ratifico o entendimento da Cfamge e do Ministério Público de Contas de que o valor de R\$ 61.071.757,64, referente à Transferência Onerosa da Posse de Bens Imóveis de Propriedade do Estado de Minas Gerais, não deve ser computado para fins de cumprimento do índice constitucional da MDE.

2.1.5 Cancelamentos, no exercício, de restos a pagar inscritos, com disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino

Em análise inicial, às fls. 343 a 347 da peça 7, a Cfamge apontou que os cancelamentos, em 2020, dos RPP e RPNP relativos à MDE, referentes aos exercícios de 2014 a 2019, perfizeram o montante de R\$ 221.122.391,79, valor que deveria ter sido registrado no RREO, 6º bimestre de 2020, campo Deduções Consideradas para Fins de Limite Constitucional de Aplicação Mínima em MDE, linha 35. Asseverou, contudo, que o Estado registrou, na mencionada linha, o valor de R\$ 70.529.158,11, relativo aos cancelamentos dos exercícios de 2017 e 2018, em inobservância às orientações contidas no MDF da STN, que estabelece que o valor dos cancelamentos não deverá compor a base de cálculo para fins de cumprimento dos limites mínimos constitucionalmente estabelecidos.

Em defesa apresentada por meio da SEF, às fls. 17 e 18 da peça 69, foi confirmado que os cancelamentos no exercício atingiram o montante de R\$ 221.122.390,52 e que destes apenas os cancelamentos dos anos-origem 2017 e 2018 foram computados nas deduções consideradas para fins de apuração do limite constitucional de aplicação mínima em MDE, ou seja, R\$ 70.529.158,11, uma vez que nos demais exercícios os cancelamentos não impactaram o índice constitucional mínimo, conforme buscaram demonstrar em tabelas.

Pontuou, também, que o Estado possui o controle dos cancelamentos de restos a pagar de MDE e que segue previsão do MDF de informar apenas o valor cancelado que tenha impactado no cumprimento do limite do seu respectivo ano de inscrição.

Ao final, ponderou que apenas nos exercícios de 2017 e 2018 não existia margem para descontar os restos a pagar cancelados que influenciariam no índice constitucional, o que culminou na dedução de R\$ 70.529.158,11 prevista no demonstrativo e, assim, reafirmou que entendia que a não dedução de cancelamentos de restos a pagar referentes aos anos-origem 2014 a 2016 e 2019, até o limite das despesas com MDE excedentes aos 25% da receita arrecadada, estava de acordo com as orientações previstas claramente no MDF da STN.

Em reexame, às fls. 55 a 57, da peça 124, a Cfamge ponderou que quaisquer cancelamentos de restos a pagar devem ser deduzidos das despesas com MDE realizadas no exercício corrente, sob pena de infringência à orientação contida no MDF relativa ao preenchimento da linha 35 do RREO.

O Ministério Público de Contas, às fls. 183 e 185 da peça 125, corroborou a análise da Cfamge.

Diante do exposto, ratifico o entendimento da Cfamge e do Ministério Público de Contas de que deve ser deduzido das despesas com MDE o valor de R\$ 221.122.391,79, relativo ao total dos cancelamentos dos restos a pagar de recursos de impostos vinculados à MDE, conforme orientação contida no MDF da STN.

Assim, após examinar as alegações de defesa, a Cfamge apresentou o novo percentual de destinação de recursos à MDE, denominado valor ajustado, consignado na tabela constante à fl. 57 da peça 124, a seguir transcrita:

Tabela 2 – Aplicação de recursos em MDE apurado pela Cfamge, após análise da defesa, relativo ao exercício de 2020

Em R\$	
Discriminação	Cfamge
Despesas liquidadas com ações típicas de MDE	11.783.570.390,77
RPNP Incluídos nas despesas com MDE	160.411.075,46
Total das despesas com ações típicas de MDE, de acordo com o Estado (A)	11.943.981.466,23
Perda com o Fundeb (Resultado Líquido das Transferências do Fundeb – exercício de 2020)	1.868.189.936,43
Perda com o Fundeb (Resultado Líquido das Transferências do Fundeb decorrente de acordo com a AMM no exercício de 2018)	539.723.402,14
Pagamentos, em 2020, de RPNP relativos a 2019, cujas inscrições não foram computadas como MDE, em 2019	128.809.649,49
Valores a serem somados (B)	2.536.722.988,06
Gastos com inativos (Função Previdência Social)	(2.934.598.113,05)
RPNP, inscritos no exercício, sem disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino	(78.079.471,30)
Gastos com serviços de terceiros a favor do Faimg	(61.071.757,64)
Cancelamentos, no exercício, de restos a pagar inscritos, com disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino (anos-origem 2014 a 2019)	(221.122.391,79)
Despesas custeadas com o superávit financeiro do exercício anterior, do Fundeb, excedentes aos 5% das receitas recebidas pelo Estado, do Fundo, em 2019	(38.769.725,09)
Valores a serem deduzidos (C)	(3.333.641.458,87)
Total líquido das deduções (D) = (B - C)	(796.918.470,81)
Total das despesas (E) = (A + D)	11.147.062.995,42
Receita líquida de impostos e transferências (F)	53.760.429.215,55
Percentual de aplicação em MDE (G) = (E / F *100)	20,73%

Fonte: Reexame da Cfamge (fl. 57 da peça 124 do SGAP).

Verifica-se, pois, que de acordo com a apuração da Cfamge, corroborada pelo relator, a destinação de recursos à MDE correspondeu a 20,73% da receita base de cálculo, percentual inferior ao previsto no art. 212 da Constituição da República.

Por sua vez, o revisor, quanto ao índice de aplicação na MDE apurou o seguinte:

Índice de aplicação na MDE apurado pelo conselheiro revisor

Descrição	Valores em R\$
Gastos com MDE apurado no estudo técnico	11.147.062.995,42
RPNP de 2016 a 2018, sem disponibilidade financeira, pagos em 2020	21.262.977,41
RPNP de 2019, sem disponibilidade financeira, cancelados em 2020 e não computados como MDE no exercício da inscrição	44.191.594,89
RPNP de 2015 a 2018 inscritos sem disponibilidade financeira, cancelados em 2020 (Plano de Ação)	88.347.300,44
Valor dos gastos MDE Ajustado (A)	11.300.864.868,16
Receita Líquida de Impostos e Transferências (B)	53.760.429.215,55
Percentual aplicação em MDE (A/B)	21,02%

Com a devida vênia, discordo do posicionamento do revisor, conforme exposto a seguir.

Os valores dos RPNP de 2016 a 2018, no montante de R\$ 21.262.977,41, inscritos sem disponibilidade financeira, já foram computados no índice do exercício de suas respectivas inscrições. Dessa forma, entendo que não devem ser incluídos no índice do exercício em análise, sob pena de dupla contagem.

Os valores dos RPNP de 2019, no montante de R\$ 44.191.594,89, inscritos sem disponibilidade financeira e cancelados em 2020 e não computados no exercício de sua inscrição, não devem ser incluídos no índice do exercício em análise, pois foram cancelados, ou seja, não materializaram benefício efetivo à política pública.

Os valores dos RPNP de 2015 a 2018 inscritos sem disponibilidade financeira, cancelados em 2020 (Plano de Ação), no montante de R\$ 88.347.300,44, já foram computados no índice do exercício de suas respectivas inscrições. Dessa forma, entendo que não devem ser incluídos no índice do exercício em análise, sob pena de dupla contagem. Além disso, aqui restou caracterizada uma outra situação, que deve ser objeto de acompanhamento deste Tribunal, pois foi computado no índice dos mencionados exercícios, mas em razão do cancelamento, não materializaram benefício efetivo à política pública.

Diante do exposto, acompanho o relator quanto à conclusão de que a aplicação em MDE no exercício de 2020 correspondeu a 20,73% da receita base de cálculo, percentual inferior ao previsto no art. 212 da Constituição da República.

Nesse cenário, imperioso salientar que a pandemia da Covid-19 impactou sobremaneira a dinâmica das relações sociais e econômicas no exercício de 2020, em escala global, uma vez que impôs a adoção de providências emergenciais para seu enfrentamento. No Brasil, entre as medidas legislativas adotadas em razão da pandemia, destacam-se a Lei n. 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública, e a Lei Complementar n. 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) e alterou a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Assim, com o fechamento das escolas em razão da pandemia, a execução orçamentária e financeira do exercício de 2020, na área da educação, planejada previamente à situação de calamidade, foi severamente impactada.

Nesse sentido, em relação à aplicação mínima de recursos na MDE, foi promulgada, em 27/4/2022, a Emenda Constitucional n. 119/2022, que acrescentou o art. 119 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, o qual dispõe que em decorrência do estado

de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os entes federados e os respectivos agentes públicos não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no *caput* do art. 212 da Constituição da República, devendo complementar na aplicação da MDE, até o exercício de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado e o valor mínimo exigível para os exercícios de 2020 e 2021.

Portanto, diante da situação de calamidade pública em razão da pandemia, em consonância com o disposto no art. 22, *caput* e § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb, e com o art. 119 do ADCT, entendo, também em consonância com o relator, que a não aplicação do percentual devido na MDE, no exercício de 2020, não deve ensejar a opinião pela rejeição das contas do governador do Estado.

2.2 Aplicação de recursos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS

No exame inicial, às fls. 358 a 360 da peça 7, a Cfange informou que o Estado apurou que foi destinado às ASPS, no exercício de 2020, o valor de R\$ 6.608.069.854,00, o qual correspondeu a 12,29% da receita base de cálculo de R\$ 53.760.256.240,00. A Cfange glosou as despesas empenhadas e inscritas em RPNP, no montante de R\$ 828.188.113,00 face à inexistência de disponibilidade financeira, razão pela qual apurou um valor de destinação de recursos de R\$ 5.779.881.742,00, que correspondeu a 10,75% da receita base de cálculo, conforme evidenciado à fl. 383 da peça 7.

Consignou que, embora não tenha sido cumprido o índice constitucional, o percentual atingido pelo Estado foi o maior desde 2014, sobretudo em função do aumento das despesas liquidadas, quando comparadas aos exercícios passados. Ainda assim, afirmou a necessidade de ter cautela, pois a análise é feita a partir das despesas liquidadas e, ao longo dos anos, o Estado tem cancelado até mesmo os restos a pagar processados, embora consista em medida vedada pelo MDF e não condizente com o princípio da responsabilidade fiscal.

Em defesa, a SEF, à fl. 2 da peça 69, reafirmou os dados publicados no RREO quanto ao percentual de aplicação de recursos em ASPS corresponder a 12,29% da receita resultante de impostos e transferências federais livres.

Mencionou que, em 31/12/2020, o montante de despesa considerada na apuração do percentual era composto por recursos executados nos diversos estágios da realização da despesa, isto é, tanto os empenhados, liquidados ou pagos, que, independentemente da situação, estavam comprometidos com o financiamento das ASPS no Estado. Mencionou que, desse modo, o Estado considerou o saldo de RPNP inscrito no exercício financeiro, como era de costume.

Salientou que, ao empenhar recursos orçamentários, o Estado assume o compromisso junto a fornecedores de honrar com o devido pagamento pelos bens adquiridos e serviços prestados e que sendo o empenho prévio à realização da despesa e por respeitar o limite do crédito orçamentário, entendia ser pertinente a inclusão dos RPP e RPNP inscritos em 31/12/2020, na base de cálculo dos recursos aplicados em ASPS.

Enfatizou que esta Corte, na apreciação das contas dos exercícios de 2015 e 2016, decidiu incluir, excepcionalmente, no computo do índice de ASPS os RPNP e que diversos esforços foram sendo empreendidos com vistas aos respectivos pagamentos. A título exemplificativo, citou o montante pago pelo Estado relativo aos restos a pagar dos valores referentes à saúde, apesar do cenário de crise econômica e financeira.

Finalmente, destacou a edição do Decreto Estadual n. 48.102/2020, o qual prorrogou até 30/6/2021 o estado de calamidade pública no âmbito de todo o território estadual, em função

dos impactos socioeconômicos e financeiros decorrentes da pandemia causada pela Covid-19 e considerando que foi demonstrado esforço para quitação dos restos a pagar, a despeito das demais despesas obrigatórias, reiterou a inclusão dos RPNP no percentual de destinação de recursos às ASPS no exercício de 2020.

Em defesa apresentada por meio da Advocacia Geral do Estado, às fls. 17 a 24 da peça 93, foi alegado, inicialmente, que a SEF, em seu relatório contábil atinente ao exercício de 2020, concluiu que o percentual mínimo de destinação de recursos às ASPS foi cumprido, tendo em vista seu entendimento de que, ao empenhar recursos orçamentários, o Estado assume o compromisso de honrar com o pagamento pelos bens adquiridos e serviços prestados.

Mencionou que, caso não seja acolhida a justificativa da SEF, e, portanto, considerada a data do empenho, quanto aos RPNP sem disponibilidade de caixa, é razoável que sejam considerados para esses, por eventualidade, a contabilização no ano do pagamento, quando não computados em exercícios anteriores. Nesse sentido, pontuou que, caso não sejam considerados os RPNP sem disponibilidade de caixa, no parecer prévio do exercício de 2019, nos termos da maioria que se formou, mais de R\$ 442.170.911,26 devem ser considerados no índice da saúde do exercício de 2020. Ressaltou que os valores pagos em 2020, de exercícios anteriores a 2019, já foram computados pela maioria nos pareceres prévios antecedentes, mas que tal fato deve ser levado em consideração como esforço adicional da atual gestão.

Outrossim, destacou que merecia atenção o bloqueio de valores significativos nas contas dos entes públicos, com vistas a garantir o fornecimento de medicamentos, cirurgias e repasses na área da saúde. Ponderou que, na iminência de bloqueio, não há possibilidade de seguir o regime normal da despesa pública, porém, quando o autor da ação ou a empresa fornecedora levantam a quantia, há evidente dispêndio de recursos em ASPS. Nessa perspectiva, requereu que fosse incluído no cômputo os valores relativos aos bloqueios judiciais descritos na defesa.

Ao final, acrescentou que a gestão foi assumida em condições fiscais não ideais, razão pela qual requereu a aplicação do art. 22 da Lindb, para que tais circunstâncias fossem levadas em consideração no parecer, caso não fosse considerada a excepcionalidade já admitida por esta Corte anteriormente, de incluir os RPNP, ainda que sem disponibilidade de caixa, já que em 2019 foi paga dívida de anos anteriores e, em 2020, foram pagas dívidas relativas a 2019 e anos anteriores.

A Cfamge, em reexame, às fls. 7 a 9 da peça 124, acolheu parcialmente os argumentos trazidos e salientou que reconhece o esforço empreendido para ajustar e equilibrar as finanças públicas, especialmente diante da pandemia de Covid-19.

Asseverou que, em resposta à Consulta TCEMG n. 1092562, o Tribunal Pleno desta Corte deliberou que o reconhecimento de estado de calamidade, nos termos do art. 65 da Lei Complementar n. 101/2000, não implicaria dispensa da destinação de percentual mínimo da receita em MDE, fixado no art. 212 da Constituição da República e que, por analogia, tal raciocínio deveria se estender ao percentual destinado às ASPS. Nessa ótica, consignou que apesar da crise financeira e o momento de pandemia, as despesas mínimas obrigatórias com educação e saúde não foram flexibilizadas.

Em seguida, salientou que o mero empenho não garante a aplicação de recursos em ASPS. Destacou que este é o entendimento da STN e deste Tribunal, já que, com o objetivo de assegurar o cumprimento do mínimo constitucional não apenas no plano formal, mas, sim, sob o aspecto material, tais órgãos entendem não ser suficiente o mero contrato ou o ato administrativo de empenhar, mas, no mínimo, a conclusão do estágio da liquidação.

Consignou, outrossim, que a intenção do legislador, ao criar mecanismos para impedir que despesas empenhadas sem disponibilidade financeira fossem consideradas como ASPS, foi

preservar e garantir a destinação de recursos mínimos para o financiamento das despesas com saúde, face à sua vulnerabilidade e suscetibilidade de serem canceladas. Neste ponto, mencionou que tal situação, inclusive, ocorre com certa frequência até os dias atuais e informou que 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.

Em seguida, informou que procede o argumento da AGE quanto à inclusão das despesas ocorridas no exercício anterior, uma vez que na ocasião da emissão do parecer prévio relativo às contas do Chefe do Poder Executivo Estadual referentes ao exercício de 2019, o Tribunal Pleno decidiu que seriam consideradas, no cômputo das ASPS, somente as despesas liquidadas no exercício de 2019, independentemente da existência ou não de disponibilidade financeira. Assim, informou que o montante de R\$ 2.013.258.090,19, empenhado e inscrito em RPNP em 2019, não foi considerado no cálculo do percentual daquele exercício e como parte dele, no montante de R\$ 952.290.429,72, foi liquidada no exercício de 2020, seu valor deveria ser incluído no presente exercício.

Argumentou que, caso o referido montante não fosse incluído no cômputo do exercício de 2020, não poderia ser computado em nenhum dos dois exercícios e que tal inclusão está em coerência com o relatório inicial, que considerou apenas as despesas liquidadas para composição do percentual, com base na Lei Complementar n. 141/2012 e no MDF.

Após, pontuou que, ao considerar as despesas liquidadas durante a execução orçamentária de 2020, no total de R\$ 5.779.881.741,69, acrescidas daquelas inscritas em RPNP em 2019 e liquidadas em 2020, no valor de R\$ 952.290.429,72, obtém-se o montante de R\$ 6.732.172.171,41. Assim, apurou um novo percentual de aplicação em ASPS de 12,52% da receita base de cálculo, de R\$ 53.760.256.239,63. Portanto, entendeu que o Estado cumpriu o disposto no art. 77, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, da Constituição da República, acrescido pela Emenda Constitucional n. 29/2000.

Outrossim, mencionou que tal entendimento encontra-se registrado em relatórios técnicos de exercícios anteriores e está em consonância com o disposto no art. 24, inciso II, da Lei Complementar n. 141/2012 e com as orientações contidas no MDF. Mencionou, também, que a análise das contas governamentais de 2019, ocasião em que o Tribunal Pleno decidiu considerar como ASPS somente as despesas liquidadas, ocorreu em 26/5/2021, data posterior, portanto, ao prazo final para a elaboração do Relatório Técnico, que ocorreu em 20/4/2021, razão pela qual tal posicionamento não foi consignado no respectivo processo.

Por outro lado, registrou que, caso fosse adotada a metodologia constante da Consulta TCEMG n. 932736 de que para fins de cálculo do percentual mínimo a que se refere o art. 7º da Lei Complementar n. 141/2012, as despesas com ASPS inscritas em restos a pagar ao final de cada exercício, sem disponibilidade financeira, devem ser computadas no exercício em que forem pagas, o percentual de aplicação seria de 11,57% da receita base de cálculo, uma vez que o valor dos RPNP, ano origem 2019, pagos em 2020, foi R\$ 442.170.911,26.

Por fim, refutou a pretensão da AGE relativa à inclusão dos valores relativos aos bloqueios feitos na conta do Tesouro Estadual para garantir o fornecimento de medicamentos e cirurgias, pois, por se tratarem de bloqueios financeiros, não seria possível verificar qual fonte de recursos foi utilizada para acobertar os referidos pagamentos, já que são movimentados recursos de diversas fontes no Caixa Único do Estado. Reforçou que para serem incluídas no cômputo das despesas com ASPS necessariamente deverão ser custeadas com recursos provenientes da Fonte 10 – Recursos Ordinários.

O Ministério Público de Contas, às fls. 185 a 196 da peça 125, fez breve introdução sobre o direito social à saúde e transcreveu os dispositivos constitucionais e legais que regem a matéria.

Em seguida, ratificou o entendimento da Cfamge no tocante à apuração de valor destinado às ASPS, correspondente a 12,52% da receita base de cálculo, bem como em relação à expedição de determinação ao governo para que, até o final do exercício de 2021, aplique as disponibilidades financeiras oriundas dos cancelamentos de RPNP e RPP, anos-origem 2013-2019, no montante de R\$ 365,435 milhões, sem prejuízo do percentual mínimo de 12% definido na Constituição da República, conforme disposto no art. 24, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar n. 141/2012.

Diante do exposto, ratifico o entendimento da Cfamge e do Ministério Público de Contas de que deve ser glosado o valor de R\$ 828.188.113,00, referente aos RPNP sem disponibilidade financeira inscritos no final do exercício de 2020, uma vez que, consoante disposto no art. 24, II, da Lei Complementar n. 141/2012, somente devem ser considerados os RPNP até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício.

Contudo, em relação à inclusão dos RPNP em 2019 e liquidados em 2020, no valor de R\$ 952.290.429,72, com a devida vênia ao entendimento da Cfamge e do Ministério Público de Contas, entendo, em consonância com o relator, que tais despesas não podem ser computadas no cálculo do percentual aplicado em ASPS no exercício de 2020.

Não se pode olvidar, conforme apontado pela própria Cfamge, o entendimento firmado por este Tribunal na Consulta n. 932736:

As despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde inscritas em Restos a Pagar ao final de cada exercício, sem disponibilidade financeira, cujo direito do credor já foi verificado ou que se encontre em fase de verificação, não podem ser cancelados, salvo se extintas as respectivas obrigações junto aos credores, e **devem ser computadas no exercício em que forem pagos, para fins de cálculo do percentual mínimo a que se refere o art. 7º da Lei Complementar n. 141/12.** (grifo nosso)

Saliento que os RPNP inscritos sem disponibilidade financeira constituem uma excepcionalidade, para não dizer uma anomalia, na execução orçamentária e financeira da Administração Pública. Em regra, o gestor público, em consonância com o princípio da anualidade orçamentária, deve planejar a execução das despesas de acordo com a realidade orçamentária e financeira do exercício. Assim, a rigor, só deveriam ser inscritas despesas em RPNP se houvesse disponibilidade financeira.

Ocorre que nos entes públicos que apresentam sucessivos déficits orçamentários e financeiros ao longo dos anos, como é o caso de Minas Gerais, a inscrição de RPNP sem disponibilidade financeira é uma realidade, embora deva ser evitada, pois afeta o equilíbrio das contas públicas.

Cumprir registrar que, de acordo com o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, é vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20 da referida lei, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Além disso, a inscrição de despesas em restos a pagar sem disponibilidade financeira pode configurar, em tese, ilícito penal, consoante disposto nos arts. 359-B e 359-C do Código Penal.

Dessa forma, o entendimento deste Tribunal, na Consulta n. 932736, de que as despesas com ASPS inscritas em restos a pagar ao final de cada exercício, sem disponibilidade financeira, devem ser computadas no exercício em que forem pagos, para fins de cálculo do percentual mínimo a que se refere o art. 7º da Lei Complementar n. 141/2012, está em consonância com o paradigma da gestão fiscal responsável inscrito no art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois, embora o fato gerador da despesa seja a sua liquidação, de acordo com o conceito contido

no art. 63 da Lei n. 4.320/1964 e com o regime de competência previsto no art. 50, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, é na fase do pagamento que o passivo é efetivamente extinto.

Assim, caso este Tribunal considerasse para o cômputo do percentual em ASPS, ou mesmo em MDE, a liquidação dos RPNP inscritos sem disponibilidade de caixa em exercícios anteriores e não o seu efetivo pagamento, não se estaria reconhecendo os esforços do gestor em reduzir o estoque de restos a pagar, notadamente daqueles gerados sem disponibilidade financeira.

Vale mencionar, conforme constatado pela Cfamge, que foi identificado, inclusive, o cancelamento de restos a pagar processados, prática que não é adequada, pois em dissonância com o princípio da boa-fé e com o devido adimplemento contratual. Assim, o entendimento deste Tribunal na Consulta n. 932736 contribui para inibir tal prática, pois um gestor mal-intencionado pode, em tese, utilizar do estratagema de promover a liquidação dos RPNP apenas para que sejam computados nos índices de aplicação em ASPS e MDE do exercício e, em seguida, cancelar os empenhos ou mesmo não pagar tais compromissos após regularmente liquidados, deixando os débitos para futuras gestões, o que não promoverá a redução do endividamento público.

Portanto, reiterada vênia, o montante liquidado de R\$ 952.290.430,00 não ficará à deriva, como afirmou a Cfamge, mas será computado na aplicação em ASPS no exercício em que as despesas forem efetivamente pagas, consoante o entendimento vigente neste Tribunal consubstanciado na Consulta n. 932736 e amplamente adotado na apreciação das contas dos chefes do Poder Executivo Municipal. Considero que entendimento diverso deste Tribunal demandaria alteração da tese fixada na Consulta n. 932736.

Quanto ao índice de aplicação em ASPS, o revisor apurou o seguinte:

Índice de aplicação em ASPS apurado pelo conselheiro revisor

Descrição	Valores em R\$
Despesas empenhadas no exercício	5.779.881.742,00
RPNP de 2019 sem disponibilidade financeira pagos em 2020	442.170.911,00
RPNP de exercícios anteriores (2015 a 2018) sem disponibilidade financeira pagos em 2020	13.109.962,00
Valor dos gastos ASPS Ajustado (A)	6.235.162.615,00
Receita Líquida de Impostos e Transferências (B)	53.760.429.215,55
Percentual aplicação em ASPS (A/B)	11,60%

Com a devida vênia, discordo do posicionamento do revisor, conforme exposto a seguir.

Os valores dos RPNP de exercícios anteriores (2015 a 2018), sem disponibilidade financeira e pagos em 2020, no montante de R\$ 13.109.962,00, já foram computados no índice do exercício de suas respectivas inscrições. Dessa forma, não devem ser incluídos no índice do exercício em análise, quando foram pagos, sob pena de dupla contagem.

Diante do exposto, acompanho o relator quanto à conclusão de que a aplicação em ASPS no exercício de 2020 correspondeu a 11,57% da receita base de cálculo, percentual inferior ao previsto no § 2º, II, do art. 198 da Constituição da República c/c o art. 6º da Lei Complementar n. 141/2012.

Não obstante, diante da situação de calamidade pública em razão da pandemia, em que houve a necessidade de reprogramação das atividades da área da saúde para o enfrentamento da Covid-19, com a conseqüente redução ou suspensão de atividades relacionadas à atenção básica e à realização de cirurgias eletivas, em consonância com o disposto no art. 22, *caput* e § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb, entendo, também em consonância com o relator, que a não aplicação do percentual devido em ASPS, no exercício de 2020, não deve ensejar a opinião pela rejeição das contas do governador do Estado, mas a imposição de ressalva.

Ademais, determino que seja acrescido ao montante mínimo que deverá ser aplicado em ASPS, no exercício financeiro seguinte ao do trânsito em julgado do parecer prévio emitido pelo Tribunal sobre as contas de 2020, o valor de R\$ 231.169.101,83, referente ao percentual de 0,43% da receita base de cálculo do exercício de 2020, em cumprimento ao disposto no art. 25 da Lei Complementar n. 141/2012.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, voto pela emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalvas das contas do governador do Estado de Minas Gerais, do exercício de 2020, Sr. Romeu Zema Neto, nos termos do art. 45, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008, e do art. 240, inciso II, da Resolução TCEMG n. 12/2008.

Além das determinações e recomendações consignadas no voto do relator, determino ao Poder Executivo que:

a) apresente, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a partir da publicação do acórdão do parecer prévio, plano de ação com medidas administrativas e legislativas que busquem conter, nos próximos exercícios, o aumento do estoque de restos a pagar, podendo-se adotar como referência, no que couber, aquelas efetivadas pelo Poder Executivo Federal descritas no Acórdão n. 130/2021 – Plenário do Tribunal de Contas da União, bem como as disposições do Decreto n. 93.872/1986 sobre a matéria;

b) acresça ao montante mínimo que deverá ser aplicado em ASPS, no exercício financeiro seguinte ao do trânsito em julgado do parecer prévio emitido pelo Tribunal sobre as contas de 2020, o valor de R\$ 231.169.101,83, referente ao percentual de 0,43% da receita base de cálculo do exercício de 2020, em cumprimento ao disposto no art. 25 da Lei Complementar n. 141/2012.

É como voto, senhor Presidente.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Pela ordem, senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Com a palavra, pela ordem, o Conselheiro Cláudio Terrão.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Eu gostaria de incorporar ao meu voto, na verdade, aderindo à recomendação trazida em complementação à que foi por mim feita, em relação aos “restos a pagar”, essa agora do Conselheiro Adonias Monteiro.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Pela ordem.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Com a palavra, pela ordem, o Conselheiro Durval Ângelo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Igualmente, acolhendo essa determinação.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Pela mesma forma, senhor Presidente.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acolho a manifestação.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Acolho.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Quero cumprimentar o Conselheiro Relator, Conselheiro Cláudio Terrão, pelo trabalho desenvolvido; cumprimentar o Conselheiro Revisor, Conselheiro Gilberto Diniz, pelo empenho e o trabalho, também, com relação às contas de 2020; cumprimentar o doutor Sérgio, Advogado Geral do Estado, que nos prestigia com sua presença; a Procuradora, doutora Elke, o Procurador, doutor Marcílio; cumprimentar a todos os servidores do Tribunal de Contas, de um modo geral, que também trabalharam e se empenharam na análise das contas do Órgão Técnico e das demais repartições do Tribunal.

Então, vamos, depois dos agradecimentos, proclamar o voto.

FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR, PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS, COM RESSALVAS, REFERENTE AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2020, DE RESPONSABILIDADE DO SENHOR ROMEU ZEMA NETO, GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS, COM FUNDAMENTO NO INCISO II DO ART. 45 DA LEI ORGÂNICA, COM AS RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES CONSTANTES DO VOTO.

NO QUE TANGE ÀS RECOMENDAÇÕES CONSTANTES DOS ITENS 6, 7, 9 E 10, DIRECIONADAS À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, OCORREU EMPATE E VOU VOTAR ACOMPANHANDO O VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO, FICANDO VENCIDOS O RELATOR, O REVISOR E O CONSELHEIRO ADONIAS MONTEIRO.

FICA VENCIDO O REVISOR, COM RELAÇÃO ÀS RECOMENDAÇÕES DE N. 44, 46 E 48, AO PODER EXECUTIVO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)