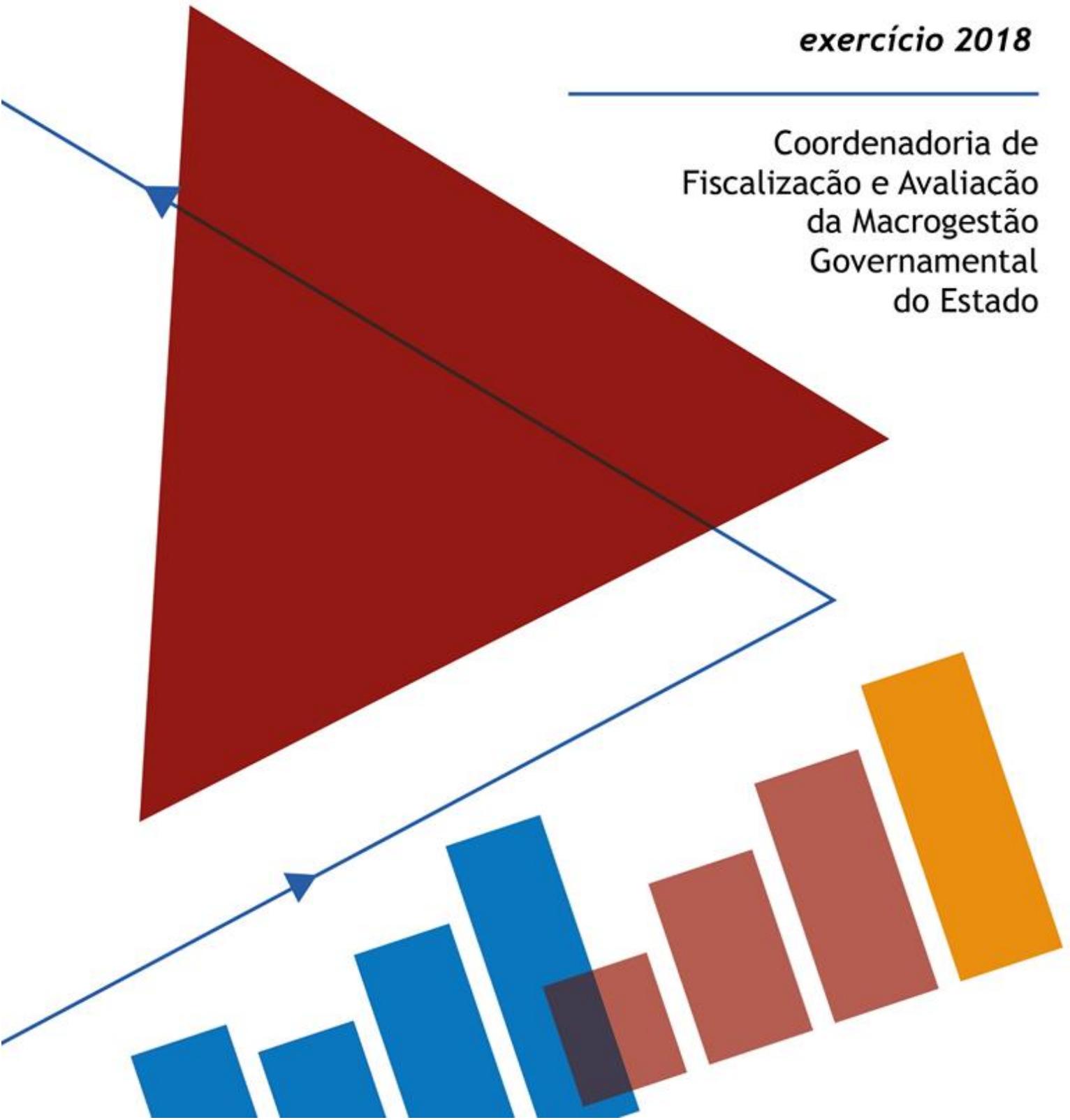


# ANÁLISE DA DEFESA DO ESTADO NA ABERTURA DE VISTA

*exercício 2018*

Coordenadoria de  
Fiscalização e Avaliação  
da Macrogestão  
Governamental  
do Estado



**REF: PROCESSO N. 1066559**

**NATUREZA: Balanço Geral do Estado**

**RESPONSÁVEL: Fernando Damata Pimentel**

**EXERCÍCIO: 2018**

**RELATOR: Conselheiro Relator José Alves Viana**

**REVISOR: Conselheiro Wanderley Ávila**

**PROCURADORA: Elke Soares de Moura**

O ex-Governador Fernando Damata Pimentel apresentou Alegações Iniciais sobre os apontamentos contidos na Conclusão do Relatório Técnico da Cfamge. Em primeiro lugar, cumpre destacar que a peça de defesa elaborada pela Advocacia-Geral do Estado transmite a ideia de que a Governadoria do Estado de Minas Gerais e este Tribunal de Contas estão em polos opostos em uma relação jurídica conflituosa. A Cfamge esclarece que não é o caso. A relação jurídica é consensual, estando o TCEMG a realizar sua missão constitucional de órgão de controle externo do Estado, tendo, pois, a obrigação de examinar as contas do Governador e de apontar divergências entre elas e o Ordenamento Jurídico, buscando, assim, aprimorar a gestão e esclarecer pontos que possam estar em desacordo com as diretrizes existentes.

O Exmo. Senhor Procurador discorreu sobre o desequilíbrio do pacto federativo, que resultou no inadimplemento de obrigações a cargo do Estado, lembrando a crise econômica e a disputa financeira travada entre Estados e União sobre as medidas de compensação da Lei Kandir, além de realçar o fato de que o poder central é soberano na emissão de moedas e autoridade para estabelecer políticas monetárias, cambiárias e de comércio exterior, sendo, portanto, o único competente para criar novos tributos.

O TCEMG não desconhece todas as dificuldades enfrentadas na gestão do ex-Governador, inclusive a aprovação pela Assembleia Legislativa de Lei Orçamentária, para 2018, prevendo déficit de R\$ 8,084 bilhões. Por outro lado, não pode deixar de apontar achados que afrontam os princípios da gestão pública responsável. O conceito de *accountability* exige responsabilidade pela eficiente gerência de recursos públicos, tal como preconizado pelas Constituições da República e do Estado de Minas Gerais e, mais especificamente, pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A realização dos direitos sociais depende de um vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado. Administrar é fazer escolhas trágicas. O constituinte, ciente das oscilações financeiras que permeiam a vida do Estado, não delimitou um valor fixo, mais sim um percentual mínimo (doze por cento em Saúde e vinte e cinco por cento em Educação) a ser aplicado, ano a ano, sobre a receita corrente líquida do ente.

A aplicação dos mínimos constitucionais em Saúde e Educação independem da maior ou menor arrecadação do Estado. Elucidativamente, se o Estado tem uma receita de um bilhão de reais, deve aplicar, no mínimo, cento e vinte milhões de reais em Saúde. Se tem uma receita de um milhão de reais, deve aplicar, no mínimo,

duzentos e cinquenta mil reais em Educação. Logo, não se demanda do Poder Público o emprego de valores do qual não tenha disponibilidade. A escassez de recursos não significa a ausência deles e, mesmo que a receita seja pouca, e, conseqüentemente, a destinação mínima aos direitos sociais seja de pequena monta, a aplicação do percentual constitucional é medida que se impõe.

O objetivo perseguido pelo constituinte, em tema de proteção a esses direitos, traduz meta cuja não realização qualifica-se como uma situação de inconstitucionalidade por omissão imputável ao Poder Público, ainda mais quando presente que a Constituição delineou, nessa matéria, “um nítido programa a ser (necessariamente) implementado mediante adoção de políticas públicas conseqüentes e responsáveis”<sup>1</sup>. O “administrador não tem discricionariedade para deliberar sobre a oportunidade e conveniência de implementação de políticas públicas discriminadas na ordem social constitucional”<sup>2</sup>.

Dessa forma, não se mostra lícito ao Poder Público “criar obstáculo artificial [supostas falhas no pacto federativo e omissão legislativa] que revele – a partir de indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência”<sup>3</sup>.

É dever deste Tribunal de Contas examinar se o gestor, cujas competências para agir encontram-se previstas no Ordenamento Jurídico, estava autorizado a fazê-lo e em que medida o fez. Assim, realizados os apontamentos sobre as questões em que se constataram divergências com os parâmetros estabelecidos, foi concedida vista dos presentes autos, a teor do inciso I do art. 166, RITCMG, ao ex-Governador do Estado de Minas Gerais, em respeito ao princípio do contraditório e ampla defesa, estabelecido no inciso LV do art. 5º da Constituição da República de 1988 e nos termos do § 2º do art. 233 do RITCMG.

Os esclarecimentos, justificativas e documentos julgados pertinentes acerca dos apontamentos constantes do Relatório elaborado por esta unidade técnica foram apresentados pelo DOC 6108610/2019, recebido em 23/7/19, e foram juntados a fl. 473 a 852. Procede-se a seguir à análise da referida documentação trazida aos autos em resposta aos apontamentos feitos pela Cfamge na Conclusão do Relatório Técnico a fl. 384 a 390.

### **Apontamento Técnico – Item 1 - Execução do Orçamento de Investimento**

A execução do Orçamento de Investimento do BDMG e da Copanor evidencia falta de planejamento, sendo a despesa maior que os créditos autorizados, nos Projetos 6005 – Manutenção e Adequação da Infraestrutura Administrativa e Operacional, do BDMG, e 3027 – Contribuir para a Universalização dos Serviços de Saneamento em Localidades com a Concessão da Copanor.

### **Esclarecimentos Prestados**

Em sede de defesa, o ex-Governador, por meio da Advocacia-Geral do Estado, argumentou que esses apontamentos não se enquadrariam no escopo das contas de governo, previstas no art. 71, I, da CR/88, mas,

---

1 Cf. STA 175-AgR/CE, Rel. Min. Celso de Mello. In: Informativo/STF nº 582/2010.

2 FRISCHEISEN. Luiza Cristina Fonseca. Políticas públicas – A Responsabilidade do Administrador e o Ministério Público. São Paulo/SP: Max Limonad, 2000, p. 59, 95 e 97.

3 Cf. ADPF 45/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO. In: Informativo/STF nº 345/2004.

sim, deveriam ser analisados no âmbito das contas de gestão de cada um dos administradores das entidades (BDMG e Copanor), as quais, por sua vez, estão sujeitas a julgamento pelo Tribunal de Contas, conforme dispõe o art. 71, II, da CR/88.

A Secretaria de Estado da Fazenda, por sua vez, assim se manifestou:

Em atendimento ao apontamento acima, realizado pela CFAMGE, a Superintendente de Governança de Ativos e da Dívida Pública, através do memorando SEF/SCGP/DCGR nº6/2019 (postado no Processo SEI 1630.01.0000319/2019-42 - DOC 5378320) prestou os seguintes esclarecimentos:

"No que se refere ao apontamento sobre o Orçamento de Investimentos das Empresas Controladas pelo Estado, informo-lhe que, tão logo foi observada pela DCGR a execução acima do crédito autorizado, por meio do monitoramento quadrimestral da execução dessas ações, os interlocutores das estatais citadas foram provocados acerca de tal situação. As justificativas, encaminhadas em fevereiro de 2019, são explicitadas a seguir:

BDMG- Ação 6005 -Programa 701

"O montante executado de R\$ 7.289.024,62 extrapolou o Previsto (LOA + Créditos), de R\$ 7.071.899,78, em R\$ 217.124,84, o que corresponde a 3,07%. Justifica-se tal extrapolação, infelizmente, por um erro no cálculo da estimativa do crédito suplementar aprovado em 13 de novembro de 2018 (Decreto NE Nº 594)."

COPANOR- Ação 3027- Programa 39

"Com relação à Ação 3027 (Programa 39) na UO 5511 - COPANOR - execução de R\$ 44.533.811, está acima do crédito autorizado, de R\$ 40.000.000: No quadro resumo enviado, consta uma nota sobre a realização acima do previsto: O Conselho de Administração aprovou em 13/12/2018 aumento de capital da subsidiária COPANOR em R\$ 15.000.000,00 para aumentar o valor de P/previsto para 2018 para R\$ 46.000.000,00, após o prazo limite para solicitação de suplementação para o exercício, por isso a realização ficou acima do previsto LOA+Créditos".

"Na seara do monitoramento da execução do Orçamento de Investimentos, a atuação da DCGR ao longo do exercício tem como foco a mitigação do risco de ocorrência de execução acima do crédito autorizado pelas estatais. Assim, considerando as ocorrências apontadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, sucedidas no final de exercício de 2018, serão reiteradas as notificações às estatais, para que se promovam melhorias em seus processos, de forma que a execução de seus investimentos ocorra dentro dos limites legais."

### **Análise da Cfamge**

As contas públicas, de modo geral, podem ser divididas em duas espécies: contas de governo, aquelas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo e sobre as quais os Tribunais de Contas emitem parecer prévio e são julgadas pelo Poder Legislativo respectivo, e contas de gestão, que são de responsabilidade dos demais administradores públicos e que se sujeitam a julgamento diretamente pelo órgão de controle externo.

Especificamente em relação às contas de governo, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o Recurso Extraordinário 848.826-CE, tratou de delinear o seu conceito. A esse respeito, confira-se a manifestação do Ministro Luis Roberto Barroso naqueles autos:

[As contas de governo] objetivam demonstrar o cumprimento do orçamento, dos planos e programas de governo. Referem-se, portanto, à atuação do chefe do Executivo como agente político. A Constituição reserva à Casa Legislativa correspondente a competência para julgá-las em definitivo, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas, conforme determina o art. 71, I, da Constituição Federal.

Já as contas de gestão, conforme expôs o Ministro Luis Roberto Barroso, no citado Recurso Extraordinário, possuem como objeto atos ou procedimentos administrativos específicos, tais como uma licitação ou um concurso público, os quais, por sua vez, integram a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público. Nesse caso, não há o exame das despesas globais ou mesmo da execução dos projetos que foram confiados a determinados órgãos e entidades públicos.

Cumpra destacar que, no âmbito deste Tribunal, a distinção entre os dois regimes de contas – de governo e de gestão – também já foi objeto de análise em diversas oportunidades, a saber: Assunto Administrativo nº 1040490, Recurso Ordinário 1015562 e Recurso Ordinário 988196. Somado a isso, veja-se que a IN 13/11, além de definir o conceito de contas de governo<sup>4</sup>, também estabeleceu, de forma expressa, em seu art. 6º, parágrafo único, que “as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, **inclusive empresa estatal dependente**, conforme previsto no inciso III do art. 50 da Lei Complementar nº 101/2000”.

Considerando, então, que as contas de governo, na linha do entendimento do STF, englobam os planos e projetos a cargo do Poder Executivo, e tendo em vista que as transações e operações das autarquias e das empresas estatais dependentes devem compor as contas prestadas pelo Governador, a teor do disposto na IN 13/11, não há razão para excluir da análise empreendida pela unidade técnica as despesas efetuadas pelo BDMG e pela Copanor, que excederam os créditos autorizados no orçamento.

Sabe-se que as entidades da Administração Indireta, sejam elas autárquicas ou constituídas sob a forma de empresas estatais dependentes, por mais que possuam autonomia garantida pela Constituição, ainda mantêm vínculos com o Poder central. Por esse motivo, as despesas por elas realizadas no âmbito de projetos ou atividades cuja gestão lhe tenha sido confiada devem compor o escopo de análise das contas de governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo estadual, mantendo-se, portanto, os apontamentos feitos no relatório inicial. Isso não impede, contudo, que o Tribunal, além de considerar tais informações nas contas de governo, examine e realize ações de controle específicas no âmbito das respectivas contas de gestão prestadas pelos dirigentes do BDMG e da Copanor.

Finalmente, em relação aos argumentos trazidos pela SEF, considerando o encerramento do exercício financeiro e a impossibilidade material de se retificar, no exercício corrente, o apontamento relativo às despesas que excederam os créditos autorizados em 2018, sugere-se que seja recomendado ao BDMG e à Copanor que observem o disposto nos arts. 167, II, da CR/88, 161, II, da CE/89, e no art. 42 da Lei 4.320/64 durante a execução orçamentária.

### **Apontamento Técnico – Item 2 - CFEM**

Considerando a insuficiência das informações prestadas pelo Governo, em atendimento ao Ofício 3641/2019 GCJV/CFAMGE, de 20/3/19, entende-se necessária a sua complementação, em especial, quanto a: (I) aquelas que comprovem o enquadramento dos gastos com a Fonte 32– Cfem, na hipótese legal para sua utilização, uma vez que não foi feita referência expressa à destinação ao desenvolvimento dos municípios mineiros; (II) aquelas que confirmem os locais beneficiados, haja vista que foram listados

---

<sup>4</sup> Art. 1º (...) Parágrafo único. Para fins do disposto nesta Instrução, consideram-se: I – contas de governo, o conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial que permitam avaliar, sob os aspectos técnicos e legais, a regularidade da macrogestão dos recursos públicos a cargo do Chefe do Poder Executivo, em especial, as funções de planejamento, organização, direção e controle de políticas públicas.

municípios que não se situam em área de abrangência da mineração; e, (III) aquelas que atendem à solicitação de posicionamento acerca da recomendação nas Contas de 2016, reiterada na análise da abertura de vista das Contas de 2017, no que tange à normatização do Plano de Integração e Assistência aos Municípios Mineradores e à criação do Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores.

### **Esclarecimentos Prestados**

A Seplag prestou esclarecimentos quanto a esse apontamento, constantes da fl. 659 a 668 do Volume 02, que foram encaminhados à SEF, coordenadora do processo do atual Governo, por meio da Nota Técnica SPLOR nº 49/2019 postada no Processo SEI (1630.01.0000319/2019-42 DOC 5430216 e 5511425). Em complemento, a Superintendente de Política Minerária, Energética e Logística da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – Sedectes, por meio de Nota Informativa, também prestou esclarecimentos, constantes da fl. 662 a 668 do Volume 02, encaminhados à SEF através dos memorandos SEDECTES/SPMEL nº 23/2019 e SEDECTES/CHEFEGAB nº 43/2019 (postados no Processo SEI nº 10 1630.01.0000319/2019-42, documentos 5437022, 5437783 e 5437247). E a AGE, representando o Sr Fernando da Mata Pimentel, governador responsável pelas Contas de 2018, apresentou as alegações e documentos constantes da fl. 487 a 490 e 563-verso a 589, do Volume 02.

### **Análise da Cfamge**

Quanto à solicitação de informações que comprovem o enquadramento dos gastos com a Fonte 32 – Cfem, na hipótese legal para sua utilização, a Seplag, de início, afirmou que os objetos dos gastos estariam de acordo com as disposições legais, uma vez que as ações desenvolvidas – referindo-se aos instrumentos de execução dos programas de governo – contribuem para a diversificação da economia e garantem a permanência do desenvolvimento socioeconômico do município. Para comprovar, detalhou a finalidade de cada uma delas, finalidades essas que, de acordo com o entendimento desta unidade técnica, alinham-se e podem, sim, prestar contribuição às localidades afetadas, ligadas ou não à mineração.

Em complemento às informações da Seplag, a Sedectes, responsável pelas Ações 1076 – Elaboração da Revisão de Tarifa da Distribuição de Gás Canalizado em MG e 4459 – Promoção da Eficiência Energética em MG, ressaltou a importância dos seus objetos, aduzindo que a revisão tarifária e as melhorias na regulação do serviço de gás canalizado aumentam a transparência e aperfeiçoam o serviço de atendimento aos municípios que já contam com esse serviço, bem como permitem a expansão das atividades para outros municípios. E, ainda, que a melhoria do atendimento da rede de distribuição induz à atração de novos investimentos, aí incluídas novas atividades econômicas, tendo em vista que, por ser uma opção de energia/insumo adicional, pode trazer maior competitividade para as empresas, contribuindo estrategicamente para que os municípios mineradores diversifiquem sua economia, o que essa unidade técnica entende precedente.

Quanto aos locais beneficiados com os recursos da Cfem, que incluíram municípios que não se situam em área de abrangência da mineração, a Seplag destacou que a Constituição Estadual estimula a destinação **prioritária** dos recursos para o desenvolvimento dos municípios mineradores, porém, de forma **não exclusiva**, entendendo que não é vedada a aplicação dos recursos dessa natureza em municípios classificados como não mineradores. Visando demonstrar que foram priorizados os municípios mineradores, fez constar, no Anexo I – Despesa de Capital (fl. 564-verso a 577), a listagem de todos os beneficiários, concluindo que há preponderância daqueles mineradores, pois, do montante de R\$ 62.401.070,51, alocado na Categoria Capital, 67% (R\$ 41.676.481,05) foram a eles destinados. Sobre a execução dessas despesas, demonstrou a municipalização em duas Ações: Apoio a Municípios e Regiões em

Intervenções de Infraestrutura Urbana e Rural (1005) e Recuperação e Manutenção da Malha Viária (4186). Na primeira, foram executados R\$ 171.035,03, não destinados a município minerador. Na segunda, foram executados R\$ 72.000.000,00 e, desses, demonstrou-se a municipalização de R\$ 62.401.070,51, dos quais 67%, ou R\$ 41.676.481,05, destinados a municípios mineradores. Assim, do total das despesas de capital, R\$ 20.895.624,49 não foram destinados a municípios mineradores. A partir desses dados, foi possível apurar que, de fato, os municípios mineradores foram os principais destinatários dos gastos de Capital, executados com os recursos da Cfem.

Já no que concerne às Despesas de Custeio, a Seplag registrou que, por ser ainda impossível a individualização da execução municipalizada por fonte de recurso dessa categoria de despesas, apresentaria no Anexo II –Despesa de Custeio (fl. 577-verso a 579) o valor total alocado em cada ação – o da Fonte 32 e o de outras Fontes que também a financiaram –, concluindo que a execução das ações Promoção e Participação em Feiras, Exposições e Eventos-4442 (R\$ 77.643,00); Promoção e Apoio a Ações do Fórum Permanente Mineiro das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte-4456 (R\$ 3.694,50); e Promoção da Eficiência Energética em Minas Gerais-4459 (R\$ 14.581,55) foi integralmente contabilizada em municípios mineradores; e que a execução das ações Promoção e Desenvolvimento do Artesanato de MG-4462 (R\$ 77.979,03) e Fortalecimento do Cooperativismo Mineiro-4438 (R\$ 6.920,14) em municípios não mineradores foi baixa, representando 0,4% e 0,87%, respectivamente, do valor total da despesa realizada por ação. Também foi demonstrado que parte considerável dos gastos da Ação 1076 – Elaboração da Revisão da Tarifa de Distribuição de Gás Canalizado de MG (R\$ 2.820.000,00) destinou-se a municípios mineradores. Diante desses dados e da mesma forma que as Despesas de Capital, ficou evidenciado que a maioria dos valores executados pelas ações, na Categoria Custeio, foi destinada a municípios mineradores.

Em relação à Ação Projetos, Construções, Reformas, Ampliações Complexo Cidade das Águas (4698), não foi demonstrada a municipalização da execução orçamentária de R\$ 645.401,08, assim como de parte dos valores realizados na Ação 4186 – Recuperação e Manutenção da Malha Viária, R\$ 9.598.929,49.

Houve, por fim, despesas com o pagamento da Dívida Fundada, no valor de R\$ 79.432.012,00, as quais se enquadram na exceção prevista no § 1º do artigo 8º da Lei 7.990/89, incluído pela Lei 12.858/13, executadas na Ação Gestão da Dívida Fundada Contratual Interna (7886) do Programa Obrigações Especiais (702).

Sobre as Ações contempladas com recursos da Fonte 32 – Cfem, em 2018, reitera-se, conforme demonstrado no Relatório Técnico da Cfamge, a previsão de despesas em 17 Ações, no valor total de R\$ 152.155.961,00, havendo, contudo, execução orçamentária em apenas em 10 delas, no total R\$ 155.249.266,33. A partir dos dados encaminhados, demonstra-se, de forma agregada, na tabela a seguir, a destinação desses valores.

**Destinação da Execução Orçamentária Recursos Cfem**

Exercício de 2018	Em R\$	
Destinação	Valor Executado	Participação%
Para Municípios Mineradores	41.772.400,10	26,91
Maioria para Municípios Mineradores	2.904.899,17	1,87
Para Municípios não Mineradores	20.895.624,49	13,46
Pagamento da Dívida Fundada - exceção prevista no § 1º do artigo 8º da Lei 7.990/89, incluído pela Lei 12.858/13	79.432.012,00	51,16
Não Demonstrada a Municipalização	10.244.330,57	6,60
<b>Valor Total Executado com a Fonte 32 - Cfem</b>	<b>155.249.266,33</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Anexos I e II da Defesa da Seplag e Relatório Técnico sobre as Contas 2018 da Cfamge .

Ao contrário do aduzido pela Seplag e apesar de a maioria das despesas de Capital e de Custeio demonstradas terem se destinado a municípios mineradores, a participação final dessa destinação nos recursos executados com a Fonte Cfem, em 2018 foi pequena, da ordem de 28,78%, impossibilitando concluir, portanto, se foi cumprida a determinação constitucional do art. 252 da CE/89, de aplicação **prioritária** na assistência aos municípios mineradores. Some-se a isso o fato de o Governo não ter aplicado integralmente os recursos arrecadados com a Cfem no exercício, mas apenas 58,66%, a despeito das recomendações no Parecer Prévio sobre as Contas de 2015, de maximizar a utilização dos recursos da Cfem e alinhar as ações com eles financiadas às finalidades prioritárias estabelecidas na Constituição Mineira, bem como de fundamentar o ato que autorizar os gastos em setores diversos daqueles previstos.

Sobre o terceiro apontamento, acerca da solicitação de posicionamento a respeito das recomendações expressas nas Contas de 2016 e de 2017, no tangente à normatização do Plano de Integração e Assistência aos Municípios Mineradores e à criação do Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, não houve manifestação da defesa.

Diante de todo o exposto e não obstante a possibilidade de aplicação prioritária dos recursos da Cfem, conclui-se que é imperiosa a aplicação exclusiva desses recursos na assistência prioritária aos municípios mineradores, visando à diversificação e ao desenvolvimento de suas economias e, assim, à independência em relação à atividade minerária, à proteção ambiental e à fiscalização e avaliação dos riscos da atividade, de modo a atenuar os impactos da mineração e evitar tragédias como as recentemente ocorridas com o rompimento da Barragem de Fundão, em Mariana, e da Barragem do Feijão, em Brumadinho, com perda de vidas e consequências imensuráveis – que serão sentidas por gerações – para a fauna, a flora e a hidrografia, bem como para o desenvolvimento econômico e social, dada a relevância da atividade para o Estado.

Em relação à defesa juntada pela AGE, constante da fl. 487 a 490 e 563-verso a 589 do Volume 2, constituiu-se das mesmas alegações proferidas pela Seplag, consideradas por ela suficientes para plenamente justificar a ação estatal ante o disposto no art. 252 da CE/89. Contudo, aventando a possibilidade de o **prioritariamente** aos municípios mineradores ser considerado como **exclusivamente**, e se superadas todas as provas no sentido da plena conformidade às disposições legais, a AGE foi além, pontuando o disposto no art. 76-A –ADCT da CR/88, que versa sobre a desvinculação das receitas do Estado:

Art. 76-A, São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Estados e do Distrito Federal relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes. (Incluído pela Emenda constitucional nº 93)

Por fim, a AGE referenciou e anexou o seu próprio Parecer, de número 15.922, em que demonstra haver controvérsia sobre o tema e emite opinião sobre a "possibilidade de desvinculação das cotas-partes relativas à Compensação Financeira pela Exploração Mineral e pelo Uso de Recursos Hídricos (CFEM e CFURH), Fontes 31 e 32 do orçamento estadual mineiro, no montante de até 30%". Não obstante esse entendimento – mérito sobre o qual não se adentrou na presente análise –, não se identificou a utilização desse expediente na execução orçamentária das correspondentes despesas em 2018.

## **Apontamento Técnico – Item 3 - Atividades-Fim do Orçamento Fiscal**

### **3.1 – Pensão Militar**

Haja vista a intenção do Governo, apontada na Abertura de Vista das Contas de 2017, de rediscutir a questão da melhor classificação das despesas com Pensões do Militar – se como Atividade-Fim ou Operação Especial – solicita-se informação sobre o andamento ou as conclusões dessa discussão, visando maior transparência na demonstração das ações finalísticas do Governo. Visando esclarecer o expressivo acréscimo dos gastos com as Transferência para Financiamento do Transporte Escolar – de 2.975,85%, em relação a 2017 –, assim como, lado outro, a expressiva redução de 96,50% desses mesmos gastos, em 2017, em relação a 2016, questionamento não suficientemente esclarecido pela Seplag, na Abertura de Vista das Contas de 2017, concede-se nova oportunidade para que seja esclarecido o histórico de variações na execução dessas despesas, no período mencionado.

#### **Esclarecimentos Prestados sobre a classificação das despesas com Pensões do Militar**

A Seplag prestou os esclarecimentos quanto a esse apontamento, constantes da fl. 668 a 669 do Volume 02, que foram encaminhados à SEF por meio da Nota Técnica SPLOR nº 49/2019 (postada no Processo SEI 1630.01.0000319/2019-42 DOC 5430216). No mérito, registrou que a questão sobre a classificação das despesas com Pensões do Militar foi rediscutida internamente entre a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – Seplag e o Instituto de Previdência dos Servidores Militares de Minas Gerais – IPSM, tendo os mesmos optado por alterar a classificação do tipo da ação para Operação Especial, a partir do novo Plano Plurianual Ação Governamental –PPAG 2020-2023.

#### **Análise da Cfamge**

Considerando o alinhamento do entendimento da Seplag com o desta unidade técnica, no sentido de que a classificação dos gastos com Pensões do Militar nas Atividades-Fim do OF é incompatível com as características de ações dessa natureza, por não se referirem à manutenção do fornecimento/prestação de um bem ou serviço que reflita uma atribuição finalística do órgão/entidade, bem como a proposição de alterar a classificação da ação no novo PPAG 2020-2023, esta unidade técnica acompanhará a anunciada alteração.

### **3.2 - Transporte Escolar**

A Seplag prestou esclarecimentos quanto a esse apontamento, constantes das fls. 668 a 670 do Volume 02, que foram encaminhados à SEF, por meio da Nota Técnica SPLOR nº 49/2019 (postada no Processo SEI 1630.01.0000319/2019-42 DOC 5430216), nos seguintes termos: "A atividade de financiamento do transporte escolar municipal custou em média R\$ 266 milhões ao Estado no período de 2015 a 2018. Esse valor é relativo aos desembolsos financeiros para efetuar os pagamentos tanto de despesas empenhadas nos respectivos exercícios, quanto para despesas inscritas em restos a pagar processados e não processados. De fato, observa-se variação no volume de recursos empenhados ano a ano, porém sem prejuízo para a continuidade da política pública em questão, dado que se mantiveram as liquidações de despesas às prefeituras municipais, e a efetuação das ordens de pagamento nos montantes necessários. A distorção percebida entre os anos foi em decorrência do problema de fluxo financeiro para pagamento das despesas questionadas. Para evitar que fossem emitidas novas notas de empenho relacionadas a despesas

com transporte escolar, cujo saldo de restos a pagar já era considerável em 2017, optou-se por tentar solucionar o passivo financeiro com esse tipo de gasto antes que fossem realizados novos compromissos com o mesmo objeto. Dessa maneira, evitou-se que os saldos de restos a pagar ficassem ainda maiores para os anos seguintes. Porém, conforme informado anteriormente, os pagamentos realizados a essa finalidade mantiveram-se constantes nos anos citados”.

### **Análise da Cfamge**

Para explicar o expressivo acréscimo dos gastos com as Transferência para Financiamento do Transporte Escolar – de 2.975,85%, em 2018 em relação a 2017 –, assim como, lado outro, a expressiva redução de 96,50% desses mesmos gastos em 2017, em relação a 2016, a Seplag informou que a atividade custou, em média, R\$ 266 milhões ao Estado, no período de 2015 a 2018, valor esse que se refere aos desembolsos financeiros para pagamento, tanto de despesas empenhadas nos respectivos exercícios, quanto daquelas inscritas em Restos a Pagar Processados e Não Processados. Que não houve prejuízo para a continuidade da política pública em questão, dado que se mantiveram as liquidações de despesas às prefeituras municipais e a efetuação das ordens de pagamento nos montantes necessários.

De início, esta equipe técnica registra que a Seplag informou o valor médio de R\$ 266 milhões, que teriam sido pagos no período, sem, contudo, demonstrar como chegou a esse valor, portanto, sem comprovar a informação. De outra parte, em consulta ao Siafi, apurou a impropriedade desse dado, inferindo que o valor informado refere-se ao total pago em 2018, e não no período referenciado, em todos os elementos de despesas das ações classificadas como Atividades-Fim do Orçamento Fiscal, que executaram despesas em Itens 6, quando deveria ter sido considerado apenas o Elemento/Item 41/6 (Contribuições/Transferência para Financiamento do Transporte Escolar), no período de 2015 a 2018. Tendo considerado um universo maior para o cálculo apresentado, o valor demonstrado, por óbvio, ficou maior do que o apurado por esta equipe, para a rubrica, conforme demonstra-se na tabela a seguir:

#### **Atividades-Fins do Orçamento Fiscal - Elemento/Item 41/6 (Contribuições/ Transferência para Financiamento do Transporte Escolar)**

Exercícios de 2015 a 2018

Em R\$

Ano	Despesa Empenhada	Despesa Liquidada	Valor Inscrito Não Processado	Valor Inscrito Processado	Valor Pago Financeiro
2015	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2016	310.880.431,35	0,00	310.880.431,35	0,00	0,00
2017	10.872.545,81	289.200,01	10.583.345,80	42.458,07	246.741,94
2018	334.422.825,16	243.098.665,59	91.324.159,57	67.651.171,84	175.447.493,75
<b>Total</b>	<b>656.175.802,32</b>	<b>243.387.865,60</b>	<b>412.787.936,72</b>	<b>67.693.629,91</b>	<b>175.694.235,69</b>

Fonte: Armazém de Informações Siafi

De acordo com as apurações e ao contrário do afirmado, à exceção de 2018 e minimamente em 2017, não se mantiveram as liquidações de despesas nem, tampouco, os pagamentos para essa finalidade nos demais anos citados. Também não se confirmou a afirmativa de que, “para evitar que fossem emitidas novas notas de empenho, cujo saldo de restos a pagar já era considerável em 2017, optou-se por tentar solucionar o passivo financeiro com esse tipo de gasto antes que fossem realizados novos compromissos com o mesmo objeto, evitando-se que os saldos de restos a pagar ficassem ainda maiores para os anos seguintes”, pois, conforme demonstra a tabela, foram empenhadas despesas, em 2018, no valor de R\$ 334 milhões. Os dados mostram, ao final, que basicamente houve pagamento somente em 2018, no valor de R\$ 175.447.493,75, e

um valor irrisório em 2017, de R\$ 247 mil, proporcionando uma média de R\$ 43.923.558,92, no período de 2015 a 2018, e não os R\$ 266 milhões informados.

Assim, uma vez não suficientemente especificados os dados trazidos pela defesa e não tendo eles sido confirmados por esta equipe técnica, conclui-se pela manutenção do apontamento, entendendo-se, a partir dos dados levantados, ser difícil não ter havido prejuízo para a continuidade da política pública em questão, a despeito da afirmativa apresentada pela defesa.

Quanto à AGE, a defesa em relação aos dois apontamentos desse item 3, constante das fls. 490 a 492, do Volume 02, constituiu-se da reprodução das alegações proferidas pela Seplag.

#### **Apontamento Técnico – Item 4 - Recursos Vinculados por Determinação Constitucional ou Legal - Educação**

##### **4.1 – Fundeb – Confundeb – (fl. 215 do Relatório Técnico)**

O Confundeb deveria ter elaborado parecer circunstanciado sobre toda a movimentação dos recursos recebidos e sua aplicação, o qual seria apresentado ao Poder Executivo Estadual que, por sua vez, o encaminharia a este Tribunal, juntamente com a prestação de contas anual – o que não ocorreu. Sendo assim, o mesmo deverá ser apresentado, em cumprimento à IN/TCEMG 13/08, art. 13, §§ 2º e 4º.

#### **Esclarecimentos Prestados**

A resposta a esse item do Relatório da Cfamge encontra-se no Ofício SEE/SPF nº 13/2019 (postado no Processo SEI 1630.01.00000319/2019-42, documentos 5475523, 5477049, 5477135 e 5477177) Volume 2 (fl. 615 a 646).

#### **Análise da Cfamge**

O Poder Executivo, visando o atendimento da solicitação desta Corte de Contas, juntou aos autos documentação de fl. 614 a 645. O Conselho, na 78ª Reunião Ordinária, em 25/4/19, de acordo com o Parecer Conclusivo, fl. 616, deliberou, com 6 votos a favor da aprovação com ressalvas e 2, pela não aprovação da Prestação de Contas do exercício de 2018, em especial quanto à exigência de aplicação do mínimo de 60% dos recursos na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício. Ressalvas: (i) as contas aprovadas referem-se às receitas efetivamente transferidas e despesas executadas ao Fundo, pelo Estado; e (ii) às receitas não transferidas, no montante de R\$ 2,476 bilhões, seja aplicado o disposto no art. 69, § 6º, da Lei de Diretrizes e Bases – LDB.

Observou-se que houve uma inconformidade quanto à deliberação dos votos, realizada por 8 membros, uma vez que o Conselho deveria ser composto de 11 membros titulares e igual número de suplentes, conforme estabelecido no art. 2º do Decreto 44.513/07, que instituiu o Confundeb.

Insta informar que foram juntados à citada documentação um Estudo Técnico da Prestação de Contas do Fundeb Estadual de Minas Gerais – 2018, elaborado pelo Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais – SinaUTE. Nele, constam questionamentos sobre diversas inconsistências de dados, as quais foram respondidas pelo Estado, fl. 635-636. Frisa-se que esse estudo serviu como parâmetro para que

o Conselho, em seu Parecer Conclusivo, mencionasse o montante de R\$ 2,476 bilhões (receitas não transferidas ao Fundo pelo Estado), deliberando para que sobre ele fosse aplicado o disposto no art. 69, § 6º da Lei 9.394/96 – LDB.

Considerando que esse valor difere do registrado no Balanço Geral do Estado – 2018, em seu Passivo Circulante, referente à dívida do ente com o Fundeb, que resultou na assinatura de um Termo de Acordo entre o Estado e a Associação Mineira dos Municípios – AMM, no qual aquele se comprometeu a liquidar em diversas parcelas esse débito, bem como os decorrentes do não repasse do ICMS e IPVA aos municípios;

Considerando que o Estado não apresentou esclarecimentos quanto aos R\$ 492.041.501,17 informados no RREO, Anexo 8, como sendo Restos a Pagar Inscritos no Exercício, **sem disponibilidade financeira de Recursos do Fundeb**, ao mesmo tempo em que se constatou, de acordo as informações da linha 20.3 do RREO – 2018, superávit financeiro do Fundeb, de aproximadamente R\$ 832,725 milhões;

Considerando que o Estado não tem repassado ao Fundeb a parcela de 20% sobre o Adicional de até 2% do ICMS destinado ao Fundo de Combate à Pobreza (ADCT, art. 82, § 1º), a que o Fundeb tem direito, e que, tampouco, a despeito do Tribunal ter lhe dado ciência do ocorrido, esse repasse não tem sido efetuado no ano de 2019, segundo consulta ao RREO/junho/2019; e, por fim,

Considerando que se encontra em tramitação nesta Corte de Contas Relatório de Auditoria de Conformidade – 2018 (Processo nº 1.031.613), fruto da representação da Associação Mineira de Municípios – AMM, em face da retenção e/ou atraso nos repasses de ICMS e IPVA aos municípios, tendo sido recomendado pela equipe técnica responsável pela realização da Inspeção Extraordinária para fins de apuração das irregularidades relatadas no Item 3.2 daquele relatório, referente ao débito do Estado de Minas Gerais com o Fundeb, em razão da gravidade dos fatos e por envolver, também, matéria diversa (Recurso da Educação) ao do objeto da inspeção;

Recomenda-se, pelas razões acima elencadas, a realização de ação de fiscalização, por parte da Diretoria de Controle Externo do Estado, a fim de que possam ser colhidos elementos sobre a movimentação dos recursos do Fundeb, os quais poderão subsidiar uma inspeção ou auditoria no Estado com foco nesse Fundo.

#### **4.2 - Fundeb – Restos a Pagar sem Disponibilidade Financeira de Recursos (Item 6.1.1 – fl. 216 do Relatório)**

O valor gasto com a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica foi superior ao percentual mínimo legal de 60%. Foram gastos pouco mais de 18% com Outras Despesas com Educação, restando, contudo, 15,92%, aproximadamente R\$ 832,725 milhões, que não foram utilizados pelo Estado, em 2018, evidenciando que este valor foi repassado para o exercício de 2019. Demonstra-se, dessa forma, uma certa incoerência por terem sobrado recursos do Fundo no exercício e, ao mesmo tempo, ter sido informado o valor de R\$ 492.041.501,17 como Restos a Pagar Inscritos no Exercício, sem Disponibilidade Financeira de Recursos do Fundeb – linha 17 do RREO. Inclusive, embora este valor tenha sido informado no RREO – que constitui uma das deduções consideradas para fins de limite constitucional de aplicação mínima em MDE –, ele não foi transportado para a linha 35 do citado Relatório.

### **Esclarecimentos Prestados**

“No tocante ao valor apontado pela CFAMGE e constante da linha 17 do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE – Anexo 8 do RREO, informamos que o valor de R\$ 492.041.501,17 se refere aos Restos a Pagar Processados e Não Processados.

No Manual de Demonstrativos Fiscais – 8ª edição à pág. 303 o mesmo dispõe que: “deverão ser considerados somente os Restos a Pagar inscritos no exercício de referência”, razão pela qual foi informado o montante citado. Se considerar na referida linha que a informação se refere somente aos restos a pagar não processados o mesmo foi de R\$ 48.325,99.

Com relação à não inclusão do dado na linha 35 do referido Anexo 8 do RREO, informamos que sua ausência não causou prejuízo à apuração do percentual de aplicação em MDE (linha 39), devido o valor do Restos a Pagar não processado ser irrelevante no contexto da aplicação da despesa. Assim sendo ratificamos que o índice de aplicação em MDE de 21,99%, no contexto do cálculo do Anexo 8 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária/LRF”.

### **Análise da Cfamge**

Como se vê, os esclarecimentos prestados não elucidaram os questionamentos desta equipe técnica. Quanto às alegações de que a não inclusão do dado na linha 35 do referido Anexo 8 do RREO não causou prejuízo à apuração do percentual de aplicação em MDE, informa-se que não procede. Segundo o Manual dos Demonstrativos Fiscais da STN, 8ª Edição, Exercício de 2018, a fl. 313, na linha 35 do RREO – Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino, a orientação é que se deve registrar, nessa linha, **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 dos recursos de impostos vinculados à Educação. A linha 17 do RREO demonstra justamente os valores dos Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos do Fundeb, portanto, R\$ 492.041.501,17**, os quais deveriam ter sido transportados para a linha 35 do RREO, como uma das deduções das despesas com MDE, para fins do cálculo do limite constitucional.

Ressalta-se que, quando da apuração, pelo Estado, do mínimo constitucional de 60% dos recursos do Fundeb na remuneração do magistério, **foram excluídos, corretamente**, do montante do pagamento desses profissionais, linha 14 do RREO (R\$ 3.878.756.396,61), **os Restos a Pagar inscritos no exercício, sem disponibilidade financeira de recursos do Fundeb, R\$ 422.999.475,41** (linha 17.1 do RREO), **correspondentes a esses gastos**, atingindo, portanto, R\$ 3.455.756.921,20, que representam 66,03% (linha 20.1 do RREO) das receitas recebidas do Fundeb (R\$ 5.233.971.073,92), linha 12. A diferença entre o total dos Restos a Pagar Inscritos sem Disponibilidade Financeira de Recursos do Fundeb e os relativos às despesas com remuneração acima citados, refere-se à parcela das outras despesas com MDE, que não as remunerações (R\$ 69.042.025,76). Vê-se, desse modo, que o Estado reconheceu, quando da apuração desse percentual, esses Restos a Pagar sem a disponibilidade financeira.

**O total das despesas com ações típicas de MDE** são demonstradas no campo Despesas Custeadas com a Receita Resultante de Impostos e **Recursos do Fundeb**, linhas 25 a 29. Para efeito do cálculo do percentual mínimo constitucional em MDE, deve-se, portanto, deduzir desse total de despesas os Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira dos Recursos Vinculados ao Ensino, **inclusive os do**

**Fundeb** (linha 35), ou seja, R\$ 492.041.501,17. Assim, caso o Estado tivesse deduzido esse valor, o percentual aplicado em MDE, no ano de 2018, seria de 21,01% e não 21,99%.

#### **4.3 – Fundeb – Receitas/Outras Restituições (fl. 217 do Relatório Técnico)**

O Demonstrativo da Receita Orçamentária Fiscal do Estado aponta que o montante registrado a título de receitas oriundas da Fonte 23 – Fundeb totalizou R\$ 5.297 bilhões. O confronto desse valor com aqueles transferidos do Fundeb para o Estado – linha 12.1 do RREO – R\$ 5,234 bilhões, resulta em uma diferença de R\$ 63 milhões. Trata-se de recursos do Fundeb denominados Outras Restituições, que, embora tenham sido registrados pelo Estado como receitas arrecadadas, não foram computadas no RREO a título de Receitas Recebidas do Fundeb. Assim, solicita-se esclarecimento ao Estado sobre a não inclusão desse valor no RREO.

#### **Esclarecimentos Prestados**

O valor de R\$ 63.159.139,54 apontado no Relatório da CFAMGE, se refere às Classificações de Receita 1922.99.1.1.04.000 (R\$ 3.265.147,27) e 1922.99.1.1.99.000 (R\$ 59.893.992,27), e foram registradas na Linha 9 (Outras Receitas para Financiamento do Ensino), parte integrante do Quadro Receitas Adicionais para Financiamento do Ensino do Anexo 8 RREO.

#### **Análise da Cfamge**

Consultando O MDF da STN, 8ª edição, fl. 297, constatou-se que, na linha 9 supracitada, registra-se o valor de outras receitas destinadas ao ensino, que não se referem aos itens das linhas 5 a 8 do RREO – campo Receitas Adicionais para Financiamento do Ensino – e que requerem apresentação no Demonstrativo. Não compõem, essas receitas, a base de cálculo dos limites mínimos a serem aplicados em MDE. Assim, entende esta equipe técnica que as informações prestadas pelo Estado foram satisfatórias.

#### **4.4 – Gastos com MDE (fl. 225 do Relatório Técnico)**

Há despesas computadas como MDE que se constituem em ações de assistência social, como as que compõem a subfunção Assistência Comunitária – R\$ 229.187,90 –, o que não se coaduna com a natureza das despesas permitidas pelo art. 70 da LDBEN; ao contrário, figuram entre as proibidas pelo art. 71 do mesmo normativo, que veda tais gastos em seus incisos II (subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural) e IV (programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social).

#### **Esclarecimentos Prestados**

O Estado informou que os citados recursos foram totalmente aplicados pela Fundação Helena Antipoff – FHA, tendo sido transcrito excertos do Decreto 45.826/2011, com destaque para as finalidades e competências da Fundação de promover atividades comunitárias extracurriculares e de apoio psicopedagógico para a comunidade e seus educandos, bem como Gerência de Oficinas Pedagógicas e Atividades Comunitárias inerentes à sua estrutura orgânica.

Citou, ainda, que, com base nesses preceitos é que foram aplicados recursos para desenvolvimento de ações com os alunos da FHA, dando oportunidade para que membros da comunidade também pudessem participar, a exemplo do curso de Excel, que foi oferecido aos alunos da Escola Sandoval Soares de Azevedo, quando foi aberto espaço para participação da comunidade. Salientou, por fim, que os recursos orçamentários e financeiros na subfunção 244 foram utilizados para que as ações propostas fossem

realizadas com êxito e, que, portanto, não se trata de utilização de recursos aplicados em ações de assistência social e, sim, em ações educacionais.

### **Análise da Cfamge**

Essa unidade técnica entende que tais despesas não se enquadram nas hipóteses previstas na Lei 9.394/96 – LDB como gastos em MDE. Os gastos em comento, desta Fundação, encontram-se entre as hipóteses vedadas pelo art. 71, especificamente nos seus incisos II – subvenção a instituições públicas ou privadas de **caráter assistencial, desportivo ou cultural**; e IV – programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica e **outras formas de assistência social** (grifou-se). São gastos, por certo, afetos à área da Educação; no entanto, não podem compor o mínimo constitucional de 25% para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Assim, a Cfamge refuta as alegações trazidas pelo Governo e ratifica os apontamentos constantes do Relatório Técnico a fl. 225.

### **4.5 – RPNP sem Demonstração da Disponibilidade Financeira (fl. 229 a 232 do Relatório Técnico)**

O Tribunal vem aceitando, na composição do índice de MDE, o cômputo de todos os RPNP, desde que haja disponibilidade de caixa, o que não ocorreu no exercício. Assim, entende-se que os R\$ 729,411 milhões inscritos em RPNP devem ser decotados do cálculo do índice constitucional da Educação.

### **Esclarecimentos Prestados**

Quanto a inclusão dos Restos a pagar não processados no índice constitucional da Educação em 2018, embora o Poder Executivo apresentou disponibilidade de caixa negativa, necessário mencionar que nos últimos anos o Governo de Minas Gerais vem apresentando sucessivos déficits orçamentários, fato igualmente dispostos nas leis orçamentárias devidamente aprovadas pelo Poder Legislativo. Da mesma forma a Lei Orçamentária nº22.943 de 12/01/2018 previa um déficit orçamentário da ordem de R\$ 8,084 bilhões, fato concretizado ao final do exercício de 2018 com um déficit de R\$ 11,2 bilhões, ou seja, receitas arrecadadas menores que as despesas empenhadas. Deste modo, ao encerrar o ano de 2018, o Governo de Minas registrou devidamente na sua contabilidade as obrigações pendentes de pagamento, em atendimento aos procedimentos contábeis vigentes, evidenciando de maneira transparente a situação fiscal do Estado de Minas Gerais.

Foi citado que a Lei Federal 4.320/64 dispõe, em seu art. 36, que se consideram Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas. E que, no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, 7ª edição, publicado pela STN, a fl. 123 a 125, nos itens 4.7.1 e 4.7.2, encontram-se as seguintes disposições sobre Restos a Pagar.

4.7.1 – Inscrição dos Restos a Pagar – No fim do exercício, as despesas orçamentárias empenhadas e não pagas serão inscritas em restos a pagar.

Ainda, segundo a Defesa, continua o Manual da STN:

De tal forma, a norma estabelece que, no encerramento do exercício, a parcela da despesa orçamentária que se encontrar empenhada, mas ainda não paga, poderá ser inscrita em restos a pagar. Dessa forma, para atendimento da Lei nº 4.320/1964, é necessário o reconhecimento do passivo financeiro, quando verificada a ocorrência do fato gerador da obrigação patrimonial, mesmo não se tratando de obrigação presente por falta de implemento de condição, o qual somente se verificará com a devida liquidação.

4.7.2. Restos a Pagar Não Processados (RPNP) – Serão inscritas em restos a pagar não processados as despesas não liquidadas, nas seguintes condições: O serviço ou material

contratado tenha sido prestado ou entregue e que se encontre, em 31 de dezembro de cada exercício financeiro em fase de verificação do direito adquirido pelo credor (despesa em liquidação); ou O prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor estiver vigente (despesa a liquidar).

Por último, informa que:

Por todo o exposto considerando o déficit orçamentário em 2018 de R\$ 11,232 bilhões, desconsiderar os restos a pagar não processados 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.

### **Análise da Cfamge**

Como se vê, o Estado alegou que nos últimos exercícios o Governo vem apresentando sucessivos déficits orçamentários e que, neste ano, foi atingida a cifra de R\$ 11,2 bilhões. Continuou sua defesa citando conceitos de Restos a Pagar Processados e Restos a Pagar Não Processados, finalizando que soa dissonante desconsiderá-los no índice constitucional por falta de capacidade financeira, tendo em vista que os pagamentos dessa dívida, conforme prevê a legislação, acontecem nos exercícios subsequentes.

Ocorre que a IN/TCEMG 13/08, com as alterações da IN/TCEMG 05/12, estabelece que, para efeito de cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, serão consideradas as despesas empenhadas, liquidadas ou não, inscritas em Restos a Pagar, **até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício** (grifou-se). Salienta-se que, no exercício de 2018, não houve disponibilidade de caixa do Poder Executivo. A disponibilidade bruta foi de R\$ 296,809 milhões, enquanto as Obrigações Financeiras atingiram R\$ 7,375 bilhões, resultando numa insuficiência financeira de R\$ 7,079 bilhões, que, somados aos RPNP inscritos no exercício de 2018, R\$ 737,543 milhões, conforme informado no RGF do 3º Quadrimestre de 2018, excertos, Anexo 5, geraram uma insuficiência total de R\$ 7,816 bilhões.

Tem-se, ainda, a LRF, que, em seu art. 55, inciso III, alínea b, nº 3, determina a inscrição de despesas empenhadas e não liquidadas, ou seja, os RPNP, até o limite do saldo da disponibilidade de caixa. Ademais, há que se observar nesse normativo legal o disposto em seu art. 42:

É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, 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.

Parágrafo Único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

A STN vem reforçar esse entendimento ao dispor no MDF, 8ª Edição, fl. 313, que a inscrição em Restos a Pagar no exercício limita-se, obrigatoriamente, à suficiência de caixa, que representa a diferença positiva entre Disponibilidade Financeira e Obrigações Financeiras, a fim de garantir o equilíbrio fiscal do ente. Completa informando 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, pois os mesmos não poderão ser considerados como aplicados em MDE.

Importante salientar, também, o estabelecido na LRF em seu parágrafo 1º, art. 1º

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas,

mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Infere-se, portanto, que houve imprudência do Governo, por ter considerado os RPNP, no valor de R\$ 729,411 milhões, no cômputo das despesas, visando o cumprimento do mínimo constitucional de 25% com a manutenção e desenvolvimento do ensino, mesmo tendo reconhecido que não dispunha de recursos financeiros capazes de acobertar tais despesas no exercício seguinte, 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 2018, Poder Executivo. Resta evidenciado, dessa forma, claro desrespeito às normas legais que discorrem sobre a matéria, bem como às disposições contidas no MDF. A tabela a seguir visa demonstrar a movimentação, em 2019, até junho, dos RPNP da Educação, inscritos em 2018. Vê-se que, dos valores inscritos, apenas 9,27% foram liquidados e que, destes, somente 54,66% foram pagos, ficando pendente de liquidação e pagamento, até essa data, o total de R\$ 644,109 milhões, que representa 88,31% dos inscritos. Constata-se, por fim, que os pagamentos efetuados representam apenas 5,07% dos valores inscritos em 2018, evidenciando que liquidou-se pouco e pagou-se menos ainda.

**Movimentação, até Junho de 2019, dos RPNP da Educação, Inscritos em 2018**

Exercício de 2019 - Até Junho

Em Reais

Fonte de Recursos	RPNP Inscritos em 2018	Valor Cancelado Não Processado	Valor Restabelecido Não Processado	Despesas Liquidadas	Saldo de Restos a Pagar Não Processado	Valor Pago Não Processado
10 - Recursos Ordinários	635.525.148,21	16.268.462,76	-	48.314.320,89	570.942.364,56	17.980.792,29
23 - Fundeb	48.325,99	-	-	26.534,96	21.791,03	26.534,96
71 - Fundo Estadual de Erradicação da Miséria	93.837.268,51	1.420.828,04	20.201,46	19.291.905,53	73.144.736,40	18.962.411,57
<b>Total</b>	<b>729.410.742,71</b>	<b>17.689.290,80</b>	<b>20.201,46</b>	<b>67.632.761,38</b>	<b>644.108.891,99</b>	<b>36.969.738,82</b>

FONTE: Armazém de Informações - Siafi.

Esse procedimento pode também ser evidenciado quando se analisa a movimentação dos RPNP, neste caso, até dezembro de 2018, referente a inscrição em 2017. Dos valores inscritos, apenas 39,66% foram liquidados. Dessa quantia, foram pagos R\$ 187,189 milhões (37,29%), restando um saldo de RPNP, em dezembro de 2018, de R\$ 374,593 milhões. Dos inscritos em 2017, foram pagos somente 14,79% no ano de 2018.

**Movimentação, até Dezembro de 2018, dos RPNP da Educação, Inscritos em 2017**

Exercício de 2018

Em Reais

Fonte de Recursos	RPNP Inscritos em 2017	Valor Cancelado Não Processado	Valor Restabelecido Não Processado	Despesas Liquidadas	Saldo de Restos a Pagar Não Processado	Valor Pago Não Processado
10 - Recursos Ordinários	999.059.098,51	386.982.134,55	14.838,70	285.439.684,13	326.652.118,53	177.252.016,92
23 - Fundeb	21.452.878,95	-	-	25.568,82	21.427.310,13	25.568,82
71 - Fundo Estadual de Erradicação da Miséria	234.474.058,88	1.083.544,30	-	207.377.470,94	26.013.043,64	1.372.260,48
10 - Recursos Ordinários ( Saúde)	10.575.970,30	933.637,68	-	9.141.363,76	500.968,86	8.538.773,10
<b>Total</b>	<b>1.265.562.006,64</b>	<b>388.999.316,53</b>	<b>14.838,70</b>	<b>501.984.087,65</b>	<b>374.593.441,16</b>	<b>187.188.619,32</b>

FONTE: Armazém de Informações - Siafi.

Por último, releva informar, ainda, que não foi observada pela unidade executora – conforme demonstrado na movimentação, até junho de 2019, dos RPNP inscritos em 2018 – a obrigatoriedade de cancelamento, até abril de 2019, das inscrições que não foram liquidadas até esta data, segundo determinação contida no Decreto 47.521, de 31/10/18, que dispõe sobre o encerramento do exercício financeiro de 2018 para os órgãos e as entidades da administração pública estadual, em seu art. 6º:

Art. 6º – As inscrições dos RPNP de que trata o art. 5º que não forem liquidadas até 26 de abril de 2019 deverão ser obrigatoriamente canceladas nesta data pela Unidade Executora.

§ 1º – O não cumprimento, pela Unidade Executora, do disposto no caput ensejará o cancelamento automático dos saldos não liquidados por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi-MG, comandado pela Superintendência Central de Contabilidade Governamental da Secretaria de Estado de Fazenda – SCCG-SEF, mediante deliberação da Câmara de Orçamento e Finanças – COF.

Feitas essas considerações, esta unidade técnica rechaça as alegações trazidas aos autos sobre este item e ratifica suas conclusões constantes do Relatório Técnico, fl. 229 a 232, a respeito de RPNP Inscritos em 2018 sem Demonstração da Disponibilidade Financeira.

#### **4.6 – RPNP Divergência de Valores Anexo 5 e Anexo 8 (fl. 232 do Relatório Técnico)**

Sobre o valor de R\$ 737.542.667,47 (Restos a Pagar Empenhados e não Liquidados do Exercício), informado no RGF – Anexo 5, verificou-se que diverge da linha 29, Anexo 8 do RREO, R\$ 729.411.494,58, tendo esta equipe técnica apurado uma diferença de R\$ 8.131.172,89.

#### **Esclarecimentos Prestados**

Com relação ao valor de R\$ 8.131.172,89, apontado pela CFAMFE [sic] como diferença entre o RGF – Anexo 5 (Disponibilidade de Caixa – RGF) e a linha 29 do Anexo 8 do RREO, informamos que tais demonstrativos apresentam metodologias diferenciadas e, portanto, em alguns casos não são especificamente os mesmos valores.

#### **Análise da Cfamge**

Esta unidade técnica reconhece que houve um avanço, por parte do Governo, em apresentar no seu Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar – Anexo 5 do RGF do 3º quadrimestre de 2018, Poder Executivo, informações por segregação das vinculações de recursos, uma vez que, nos exercícios anteriores, esse demonstrativo era apresentado de forma sintetizada. Ocorre que, conforme demonstrado na Tabela 135, fl. 231 do Relatório Técnico, existe um campo onde deveriam ser informados os valores dos Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados do Exercício, por recurso vinculado, valores esses que também são informados no Anexo 8, linha 29, porém, neste, não há necessidade de segregá-los por tipo de recursos. Ora, se as informações deveriam ser as mesmas em ambos os anexos, não há que se falar em metodologias diferenciadas para preenchimento de tais demonstrativos. Isto posto, entende essa unidade técnica que são insatisfatórias as alegações prestadas pelo Estado.

#### **4.7 – Limite Constitucional – Aplicação em MDE (fl. 232 do Relatório Técnico)**

No exercício de 2018 o Estado não aplicou em ações de manutenção e desenvolvimento de ensino o percentual constitucional de 25% fixado pela CR/88, tendo atingido, com os ajustes devidos, percentual de 18,48%. O descumprimento desse índice pode ensejar o não recebimento das transferências voluntárias, conforme disposto no art. 25, § 1º, inciso IV, alínea b, da LRF, e, até mesmo, dar causa a intervenção da União, de acordo com o art. 34, inciso VII, alínea e da CR/88 e o art. 28 da Lei 11.494/07.

Sobre este apontamento a Secretaria de Estado da Fazenda não se manifestou, restringindo-se, portanto, em apresentar alegações sobre os itens anteriores. Contudo, consta, a fl. 493 a 501 da defesa, pronunciamento do ex-Governador, via Advocacia-Geral do Estado, sobre o qual relata-se abaixo.

## **Esclarecimentos Prestados**

O ex-Governador alega não ter ficado claro no relatório inicial se a equipe técnica considerou, para fins de apuração do índice, as despesas realizadas com servidores inativos anteriormente vinculados à Educação. Aduz, ainda, que o Estado passa por grave crise e que governar seria realizar escolhas trágicas. Finalmente, cita três decisões no âmbito das quais o Poder Judiciário teria, supostamente, autorizado que municípios compensassem em exercícios futuros percentuais não aplicados em Educação, relativos a anos anteriores.

## **Análise da Cfamge**

No que diz respeito ao cômputo dos inativos em MDE, importante destacar que a análise realizada pela Cfamge tomou como base a Instrução Normativa nº 13/08, a qual, em seu art. 6º, § 1º, prevê que “não serão considerados, na composição do índice de aplicação no ensino, os gastos com inativos e pensionistas da área da educação”. Há vários anos, tanto o Estado como o Tribunal de Contas desconsideram tais despesas na aferição do índice de MDE, de modo que inexistente a dúvida apontada na peça de defesa.

Já em relação ao argumento de que governar seria fazer escolhas trágicas, tal questão já foi devidamente analisada nesta análise, não sendo necessário, neste ponto específico, tecer novas considerações.

Quanto às decisões judiciais referenciadas pelo ex-Governador, no âmbito das quais teria sido autorizada a compensação futura do percentual relativo a MDE não aplicado em um exercício, tem-se que em todos os três casos concretos citados na defesa, o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais basearam-se no art. 4º, § 4º, da Lei 7.348/85, que, sob a égide da Constituição Federal anterior, trazia a seguinte previsão:

Art. 4º, § 4º – As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não-atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas no último trimestre do exercício e, ainda havendo ao seu término **diferença**, esta **será compensada no exercício seguinte** (grifo nosso).

Com o advento da Lei 9.394/96, o tratamento conferido à matéria foi substancialmente alterado, tendo o legislador excluído a possibilidade de compensação em exercícios futuros, mantendo, apenas, a correção dentro do próprio exercício<sup>5</sup>. Ou seja, operou-se, no caso, a revogação tácita do art. 4º, § 4º, da Lei 7.348/85 – que teria servido de fundamento para as decisões aludidas na manifestação do ex-Governador.

Convém destacar que o Tribunal de Contas, em duas oportunidades<sup>6</sup>, respondeu consultas acerca da impossibilidade de se realizar a compensação almejada pelo Estado. A título de exemplo, veja-se que, na Consulta nº 442463, o Pleno assim concluiu:

Com a redação dada ao § 4º do artigo 69, a possibilidade anteriormente admitida na Lei 7.348/85, até então vigente, de, em havendo ao término do exercício diferença menor na aplicação do percentual obrigatório na manutenção do ensino, fazer-se sua compensação no exercício seguinte, não é mais prevista no atual texto legal.

---

<sup>5</sup> Art. 69, § 4º – As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro.

<sup>6</sup> Consultas nºs 442.463 e 447.347.

Somado a esse posicionamento do Tribunal, o art. 1º, § 4º, da Instrução Normativa nº 13/08, de forma expressa dispõe ser “vedada a compensação no exercício seguinte” do percentual não aplicado em MDE no ano anterior. Portanto, diante desse quadro normativo, não há como acolher o argumento de compensação de índices entre exercícios financeiros.

Ressalte-se, por fim, que as decisões mencionadas na petição tratam de casos em que o Ministério Público ajuizou Ações Cíveis Públicas para compelir o município a compensar em outros exercícios o percentual não aplicado em anos passados. Não se trata, portanto, de pedidos de municípios para realizar a compensação, tal como leva a crer a peça de defesa, até porque, atualmente, esta prática não mais encontra amparo legal.

Diante do exposto, este órgão técnico ratifica os entendimentos exarados no Relatório Técnico, item 6, fl. 214 a 232, reproduzindo a tabela 136 dos autos, que reflete os ajustes procedidos pela Cfamge para apuração dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, que atingiram 18,48%.

**Gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Valores Ajustados**

Exercício de 2018	Ocorrências	Em R\$ Valores
	Gastos com MDE	9.702.667.338,40
	RPNP Incluídos nos Gastos com MDE	729.411.494,58
	<b>A - Total dos Gastos com MDE (Linha 29 - RREO)</b>	<b>10.432.078.832,98</b>
	Gastos com Assistência Comunitária	(229.187,90)
	Perda com o Fundeb	0,00
	Restos a Pagar Inscritos em 2018 Sem Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino <sup>1</sup>	(729.410.742,71)
	Cancelamento de Restos a Pagar, em 2018, que Compuseram o Índice em Exercícios Anteriores - (Linha 36 - RREO)	(446.058.478,42)
	<b>B - Total das Deduções</b>	<b>(1.175.698.409,03)</b>
	<b>Valor dos Gastos com MDE Ajustado C = ( A - B )</b>	<b>9.256.380.423,95</b>
	<b>Receita Líquida de Impostos e Transferências ( D )</b>	<b>50.100.336.152,84</b>
	<b>Percentual de Aplicação em MDE ( C * 100 /D )</b>	<b>18,48%</b>

FONTE: Armazém de Informações - Siafi e Anexo 8 do RREO, 6º bimestre 2018.

Nota: 1 - Valor decotado do cômputo dos gastos com MDE apurado pela Cfamge.

**Apontamento Técnico – Item 5 - Dívida Consolidada Líquida**

Esta equipe técnica entende que, como os recursos advindos de depósitos judiciais e extrajudiciais de terceiros não pertencem ao Estado e deverão ser devolvidos futuramente, podendo ser caracterizados como uma operação de crédito nos termos do estabelecido no inciso III do art. 29 da LRF, tais haveres devem ser enquadrados no conceito de dívida consolidada, conforme inciso I do mesmo artigo, devendo compor o demonstrativo referente ao anexo II do RGF. Conforme informação da SEF, os depósitos judiciais decorrentes da Lei Estadual 21.720/15 estão registrados nos Atos Potenciais Passivos, conta contábil 8.1.2.91.06 Depósitos Judiciais, com o expressivo saldo de R\$ 6,588 bilhões. Caso este valor fosse considerado na linha Outras Dívidas, do Demonstrativo da DCL, aumentaria a DCL para R\$ 113,097 bilhões e alteraria o percentual da DCL sobre a RCL para 200,72%, ultrapassando, portanto, em 0,72 p.p., o limite estabelecido na Resolução do Senado Federal.

**Esclarecimentos Prestados**

No demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida referente ao exercício de 2018, esta Secretaria da Fazenda não considerou no campo “Outros Valores Não Integrantes da DC”, o montante relativo aos depósitos judiciais decorrentes da Lei Estadual nº 21.720 de 14 de julho de 2015, uma vez que os mesmos estão

registrados nos Atos Potenciais Passivos, conta contábil 8.1.2.91.06 – Depósitos Judiciais, pois conforme contrato celebrado entre o Estado de Minas Gerais e o Banco do Brasil, com a anuência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais a devolução dos recursos será hipótese de determinação legal ou judicial, o que no caso, do ponto de vista contábil, caracteriza atos potenciais.

Diante disso, ratificamos o entendimento manifestado no Ofício SEF/GAB/STE nº 170/2019 de 29/03/2019, de que os valores dos Depósitos Judiciais se enquadram em Atos Potenciais Passivos e não como Dívida, não sendo correto, em nossa análise técnica, sua inserção na linha “Outras Dívidas” do Anexo II do RGF.

### **Análise da Cfamge**

Tendo em vista que está em trâmite no STF a ADI 5353, que suspendeu o acesso do Estado de Minas Gerais aos depósitos judiciais, sob o manto da Lei 21.720/15, esta equipe técnica entende oportuno aguardar tanto a decisão do mérito dessa Ação, como instruções mais específicas da STN quanto à forma correta da contabilização dos Depósitos Judiciais.

### **Apontamento Técnico – Item 6 - Resultado Nominal e Primário**

Pelo Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal referente ao sexto bimestre/18, verifica-se que o Resultado Nominal ficou negativo em R\$ 3,694 bilhões, representando crescimento da dívida, uma vez que a DCL ao final de 2018, atingiu R\$ 106,509 bilhões, valor superior ao alcançado em 2017, R\$ 102,814 bilhões, o que significa que não foi cumprida a meta de resultado nominal para o exercício de 2018, 176,13% acima do teto máximo previsto de crescimento do endividamento. De acordo com a nova metodologia da STN, a meta fixada para o exercício, R\$ 1,338 bilhão, indica um aumento na DCL, a qual, em conformidade com a 8ª edição do MDF, deveria ser -R\$ 1,338 bilhão. Assim, o resultado nominal não atendeu à meta fiscal estabelecida na LDO 2018 e a meta diverge da nova metodologia de cálculo inaugurada na 8ª edição do MDF.

### **Esclarecimentos Prestados**

No tocante a esse item informamos que, para a elaboração do Anexo 6 – Demonstrativo do Resultado Primário e Nominal constante do RREO de 2018, foram observados os procedimentos estabelecidos pelo manual de demonstrativos Fiscais – 8ª edição, aprovado pela Portaria STN 495 de 06/06/2017.

Assim sendo o Estado de Minas Gerais apurou um resultado nominal abaixo da linha negativo da ordem de R\$ 3,6 bilhões, que apura o resultado pela variação do endividamento líquido num determinado período.

Devemos esclarecer que para apuração dos dados constantes previsão da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 o Manual de demonstrativos Fiscais – vigente era o da 7ª edição, aprovado pela Portaria STN nº 403 de 28/06/2016, e na apuração do valor executado em 2018 ao final do exercício a metodologia foi a adotada pela 8ª edição constante da Portaria STN nº495 de 06 de junho de 2017.

Devemos mencionar ainda que para apuração do resultado nominal considera-se além do passivo não circulante incluindo dividas contratuais, precatórios e outras obrigações de longo prazo, a perspectiva da disponibilidade financeira, os restos a pagar processados, e os demais ativos financeiros. A variação desse conjunto de dados indica o resultado nominal. Assim o efeito dos resultados financeiros do exercício expresso no disponível e nos restos a pagar afeta também o resultado nominal.

## **Análise da Cfamge**

Diante do exposto, esta equipe técnica aquiesce que a elaboração do Anexo 6 do RREO do exercício de 2018 teve sua execução em conformidade com a Portaria 495/17, mas recomenda à SEF o devido acompanhamento, durante o exercício, de possíveis alterações, realizadas pela própria STN, quanto ao preenchimento de tais anexos. Quanto ao Resultado Nominal, a SEF não apresentou informações sobre a adoção de medidas para amenizar o não atingimento da meta fiscal, restando a esta unidade técnica ratificar tal descumprimento no exercício de 2018.

## **Apontamento Técnico – Item 7 – Despesa com Pessoal**

### **7.1 - Despesa Total com Pessoal**

A despesa consolidada da Administração Pública Estadual totalizou R\$ 43,095 bilhões, 76,48% da RCL, excedendo, portanto, o limite máximo (60% da RCL) em 16,48 pontos percentuais.

A LRF estabeleceu, como limite máximo para a Despesa com Pessoal do Poder Executivo, o percentual de 49% da RCL. Já o limite prudencial foi fixado em 95% do limite máximo, correspondendo a 46,55% daquela receita, e o limite de alerta, em 44,10%. A Despesa com Pessoal do Executivo totalizou R\$ 37,557 bilhões, equivalentes ao percentual de 66,65% da RCL, apurando-se, portanto, um excesso de 17,65 p.p. em relação ao limite máximo, devendo ser observado o disposto no art. 169 da Constituição c/c o art. 23 da LRF. Da mesma forma, mantém-se a exigência de observância das medidas previstas no art. 22, que trata do excesso ao limite prudencial ocorrido na Despesa Total com Pessoal.

A Despesa Total do Ministério Público Estadual – MPE, R\$ 1,058 bilhão, correspondeu a 1,88% da RCL, ultrapassando o limite de alerta (1,80% da RCL) em 0,08 p.p., tendo sido observado o § 1º, inciso II do art. 59 da LRF, no tocante à emissão de alerta por este Tribunal.

O § 1º da Portaria MPS 746/11 determina que os Aportes para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS ficarão sob a responsabilidade da unidade gestora, devendo “ser controlados separadamente dos demais recursos de forma a evidenciar a vinculação para a qual foram instituídos” e “permanecer devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes, no mínimo, por 05 (cinco) anos”, assim não poderão ser, de imediato, utilizados para o pagamento de benefícios previdenciários, tendo por objetivo, exclusivamente, a cobertura do déficit atuarial e a acumulação de recursos para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS. Do total da despesa realizada pelo Estado, R\$ 11,152 bilhões, foram destinados ao Funfip R\$ 10,862 bilhões, contabilizados em sua receita intraorçamentária, na natureza de receita 7940.00.00 – Fonte de Recursos 58 – Receitas Decorrentes de Aportes Periódicos para Amortização de Déficit Atuarial do RPPS. Não obstante as orientações da STN e da citada Portaria, o Estado custeou despesas de pessoal (aposentadorias do RPPS, reserva remunerada, reforma dos militares e pensões) com recursos provenientes dos Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS, descaracterizando a sua finalidade, que seria a cobertura de obrigações futuras projetadas atuarialmente. De acordo com o Siafi, a despesa realizada pelo Funfip nessa fonte de recursos totalizou, no exercício, R\$ 10,156 bilhões.

## **Esclarecimentos Prestados**

De acordo com a informação da Secretaria de Estado de Fazenda o cálculo da despesa de pessoal do Poder Executivo, no exercício de 2018, considerou o somatório dos gastos com pessoal ativo, inativo e

pensionistas, conforme disposto no artigo 18 e § 1º do art. 19 da Lei Complementar nº 01/00, e normativos dos manuais da Secretaria do Tesouro Nacional.

O índice de pessoal do Poder Executivo foi de 66,65% da Receita Corrente Líquida, conforme publicação dos Indicadores de Gestão Fiscal em janeiro de 2019, e não foi incluído na dedução o aporte para cobertura do déficit atuarial.

### **Análise da Cfamge**

Conforme constatado por ocasião da análise Relatório de Gestão Fiscal do terceiro quadrimestre de 2018, as despesas realizadas, pelo Poder Executivo, na Fonte de Recursos 58 – Aporte de Recursos para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS, por meio do Funfip, não foram deduzidas no campo das “Despesas não Computadas” do citado relatório, não sendo contabilizadas, portanto, na apuração da “Despesa Líquida com Pessoal” em relação à RCL. O percentual apurado, 66,65%, excedeu o limite máximo (49% da RCL) em 17,65 p.p., fato este, corroborado nos esclarecimentos prestados pela SEF/MG. Dessa forma, mantém-se a exigência da observância do disposto no art. 169 da Constituição c/c o art. 23 da LRF, bem como, das medidas previstas no art. 22, no tocante ao excesso do limite prudencial verificado na Despesa Total com Pessoal.

A despesa realizada, pelo Funfip, na Fonte de Recursos 58 totalizou, em 2018, R\$ 10,156 bilhões, utilizados dentro do próprio exercício financeiro, para pagamento de benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão. Entretanto, a Portaria 746, de 27/12/11, editada pelo Ministério da Previdência Social, que dispõe sobre a cobertura de déficit atuarial dos RPPS, por aporte, estabelece em seu parágrafo primeiro, que esses recursos ficarão sob a responsabilidade da unidade gestora, devendo “ser controlados separadamente dos demais recursos de forma a evidenciar a vinculação para a qual foram instituídos” e “permanecer devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes, no mínimo, por 05 (cinco) anos”.

Já o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, 8ª. edição, ressalta na pág. 506, que os recursos aportados no regime de previdência somente poderão ser considerados recursos próprios do RPPS quando houver a instituição de algumas formas de equilíbrio estabelecidas na Portaria MPS 403. Se não houver a instituição legal de um plano de amortização conforme a regras da citada portaria, qualquer aporte de recursos no RPPS será considerado aporte para cobertura de déficit financeiro ou constituição de reserva para essa mesma finalidade em outro exercício. Dessa maneira, os aportes para cobertura do déficit atuarial, repassados ao Funfip, configuram-se como aportes para cobertura do déficit financeiro.

Esta unidade técnica ratifica a inobservância do prazo de 5 (cinco) anos em que tais recursos deveriam permanecer aplicados financeiramente, conforme estabelecido na Portaria MPS 746/11, haja vista que o Estado procedeu à utilização imediata dos referidos aportes, dentro do próprio exercício financeiro, para o pagamento de benefícios previdenciários a cargo do Funfip, e, por conseguinte, os demais apontamentos constantes do relatório técnico.

### **7.2 - Despesa com Pessoal do Ministério Público**

A Despesa Total do Ministério Público Estadual – MPE, R\$ 1,058 bilhão, correspondeu a 1,88% da RCL, ultrapassando o limite de alerta (1,80% da RCL) em 0,08 p.p., tendo sido observado o § 1º, inciso II do art. 59 da LRF, no tocante à emissão de alerta por este Tribunal.

### **Esclarecimentos prestados**

O ex-Governador alega, em sede de defesa, que o Ministério Público possui autonomia administrativa e financeira e que, em razão disso, o apontamento relativo à extrapolação do limite de alerta em 0,08 pontos percentuais por aquele órgão independente não poderia recair sobre o Chefe do Poder Executivo. Para tanto, aduz que o art. 56 da LRF teve sua eficácia suspensa por meio de decisão liminar proferida no âmbito da ADI 2238.

### **Análise da Cfamge**

De fato, conforme alegado pelo ex-Governador, o Supremo Tribunal Federal suspendeu a eficácia de diversos dispositivos da LRF, dentre eles o art. 56, segundo o qual “as contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas”.

No entanto, para fins de verificação do cumprimento do limite global de gastos com pessoal, é dever do Poder Executivo consolidar as informações encaminhadas pelos demais Poderes e órgãos independentes sobre as suas respectivas despesas. Isso não quer dizer que o Governador responderá por eventual descumprimento de limite setorial cometido por outro Poder, caso o próprio Executivo tenha permanecido abaixo do seu limite máximo específico. Como a extrapolação do limite global, pela sistemática atual da LRF, somente é possível caso um ou mais órgãos ultrapassem os seus respectivos limites setoriais, tem-se que o Governador somente responderá pelo descumprimento do limite global (art. 19, II, da LRF) caso o Poder Executivo (isolada ou conjuntamente com outros Poderes) tenha ultrapassado o seu limite específico (art. 20, II, “a”, da LRF).

De todo modo, no exercício de 2018, a despesa com pessoal do Ministério Público não chegou a extrapolar o limite máximo definido pela LRF, tendo permanecido aquém do limite prudencial, mas acima do limite de alerta. Por outro lado, os gastos específicos do Poder Executivo com pessoal ultrapassaram substancialmente o limite setorial de 49%, atingindo o percentual de 66,65% da RCL.

No que diz respeito aos gastos de pessoal consolidados do Estado de Minas Gerais, englobando as despesas de todos os Poderes e órgãos independentes, evidencia-se que a extrapolação do Poder Executivo impactou, de forma considerável, o cumprimento do limite geral estabelecido pelo art. 19, II, da LRF. Por sua vez, as despesas do Ministério Público, como permaneceram apenas acima do limite de alerta, não ensejaram, nos termos da LRF, obrigações pragmáticas para o Chefe daquele órgão e nem sanções institucionais para o *Parquet*, a não ser prudência e controle permanente do crescimento da folha.

Diante disso, não merece acolhida o argumento do ex-Governador de que a questão relativa à extrapolação do limite de alerta pelo Ministério Público teria ocasionado a extrapolação do limite global de gastos com pessoal do Estado.

## **Apontamento Técnico - Item 8 - Análise da Situação Financeira e Atuarial**

### **8.1 - Apontamento Técnico - Projeção atuarial do IPSM**

De acordo com a projeção atuarial encaminhada, estima-se que o IPSM apresentará situação de solvência financeira até 2041, quando passará a registrar insuficiências financeiras, conforme projeção apresentada na página 22 do Relatório de Avaliação Atuarial. Porém, o Relatório enviado inicialmente mostra-se conflitante com a projeção ao mencionar, na página 21, que o resultado do exercício então em avaliação já era deficitário, bem como ao mencionar, na página 22, que já havia necessidade de aportes pelo Estado. Menciona, ainda, que o nível de contribuição dos servidores tende a diminuir, em função de não ter sido utilizada a premissa de entrada de novos servidores. Contudo, o montante permaneceu nos mesmos patamares em todos os anos da projeção, razão por que solicitaram-se maiores esclarecimentos sobre os parâmetros utilizados na projeção, para que se possa verificar a real situação atuarial do Instituto e a magnitude da responsabilidade do Tesouro Estadual para com ele.

Esta equipe técnica assinalou ainda o uso do regime financeiro de Repartição Simples para os benefícios de pensão como um fato em desacordo com a legislação vigente e, por fim, apontou o uso da Tábua de Fecundidade IBGE, uma vez que, em virtude da falta de informações, não é possível afirmar se ela está adequada.

#### **Esclarecimentos Prestados**

A Exactus Consultoria Atuarial pronunciou-se sobre os parâmetros utilizados na projeção atuarial do IPSM, enviando um relatório reformulado, bem como esclarecimentos sobre os itens questionados. Na projeção atuarial, foi utilizada Reposição de Servidores, razão pela qual o montante de contribuição dos servidores permaneceu nos mesmos patamares em todos os anos da projeção. A Consultoria esclareceu, ainda, que as pensões foram, na verdade, calculadas por capitalização, sendo este regime financeiro adequado quanto aos limites estabelecidos na Portaria MPS 403/08.

Quanto ao uso da Tábua de Fecundidade IBGE, a Consultoria destacou que foi utilizada estatística do IBGE para Taxa de Fecundidade (1,69 – IBGE 2016), acrescentando que tal hipótese foi considerada “adequada às características da massa de segurados e de seus dependentes”.

#### **Análise da Cfamge**

Diante dos esclarecimentos, esta equipe técnica entende que o regime financeiro de capitalização é adequado para financiar os benefícios de pensão, assim como a hipótese de reposição de servidores explica o fato de o montante de contribuição dos servidores ter permanecido nos mesmos patamares em todos os anos da projeção.

Em relação à Tábua de fecundidade, a Portaria MPS 403/08 estabelece que, no caso de falta ou inconsistência de dados, deve-se estimar a composição do grupo familiar, esclarecendo, no Parecer Atuarial, os critérios utilizados. Nesse contexto, a Exactus não apresentou nenhum estudo que comprove a aderência da hipótese ao perfil do plano. De fato, os estudos de adequação das premissas e hipóteses atuariais ainda não são obrigatórios, mas não deixam de constituir ferramenta de boa prática atuarial.

## **8.2 - Apontamento técnico - Art. 10 da LC 125/12**

O art. 10 da Lei Complementar 125/12 estabelece que o Poder Executivo deveria ter encaminhado à Assembleia Legislativa, no prazo de um ano, contado a partir da data de publicação da referida lei, projeto de lei complementar para reformulação do regime próprio de previdência e assistência social dos militares do Estado – o que não ocorreu.

### **Esclarecimentos Prestados**

O IPSM alegou que “não cabe ao IPSM encaminhar a sua Lei de alteração nem a Lei do regime próprio de previdência dos militares do Estado, competindo privativamente ao Governador do Estado este encaminhamento, nos termos do artigo 66, inciso II, alínea c, da Constituição do Estado de Minas Gerais”. Sobre tal iniciativa do Executivo, a Advocacia Geral do Estado argumentou que se trata de lei de iniciativa discricionária, e não vinculada, não exigida pela CR/88, mencionando, na oportunidade, excerto de parecer do Supremo Tribunal Federal: “nenhuma lei, no sistema de direito privado vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa”.

### **Análise da Cfamge**

Esta unidade técnica entende que, de fato, o referido projeto de lei complementar é de iniciativa do Poder Executivo, e não do Instituto, destacando, entretanto, que, mesmo diante da discricionariedade da iniciativa do projeto de lei, por parte do Executivo, a reformulação do regime próprio de previdência e assistência social dos militares estaduais constitui medida importante para a garantia de sustentabilidade do regime.

## **8.3 - Apontamentos - Projeção atuarial e o cálculo de reservas referentes aos Pecúlios Funeral e por Morte concedidos pelo Iplemg**

Em relação às reservas atuariais, constantes no Relatório de Avaliação Atuarial, verificou-se que o montante de R\$ 63.886.597,00 relativo aos benefícios de Pecúlio, Pecúlio Especial e outros Benefícios Previdenciários e Assistenciais oferecidos aos segurados inativos foi informado pela própria direção do Iplemg ao atuário. Desse modo, recomendou-se um maior detalhamento de como essas reservas foram calculadas, a fim de se verificar se tais compromissos foram dimensionados em acordo com o Regulamento e com as boas práticas atuariais.

Além disso, no Anexo do Relatório, é apresentada a Projeção Atuarial 2018. Verifica-se que as receitas de 2019 são exatamente iguais ao Ativo do Instituto e, ao se deduzirem as despesas desse mesmo ano não se confirma o saldo informado. Além disso, em 2059, último ano em que é apresentada a projeção, o saldo do Instituto é positivo, no valor de R\$ 133.584.248,86, sendo que o plano encontra-se deficitário, razão por que recomendou-se um maior detalhamento do saldo, receitas e despesas, a fim de se evidenciar de forma mais clara a situação financeira e atuarial do Instituto.

## **Esclarecimentos Prestados**

A fim de esclarecer os apontamentos, a TFG Consultoria e Assistência Atuarial encaminhou uma nova Projeção Atuarial de 2018, do Iplemg, bem como a Nota Técnica Atuarial utilizada na Avaliação Atuarial 2018.

### **Análise da Cfamge**

Na nova projeção encaminhada, ainda não é possível, ao se deduzirem as despesas das receitas ao longo do período, confirmar o saldo informado. Além disso, em 2058, último ano em que é apresentada a projeção, o saldo do Instituto está positivo, no valor de R\$ 119.234.792,81 contradizendo informação contida no Relatório de Avaliação Atuarial de que o plano encontra-se deficitário. Assim, mantém-se a recomendação de um maior detalhamento do saldo, receitas e despesas, a fim de se evidenciar de forma mais clara a situação financeira e atuarial do Instituto.

Em relação à Nota Técnica Atuarial, nela não constam expressões de cálculo para as reservas matemáticas referentes aos Pecúlios Funeral e por Morte. Nesse contexto e tomando como base também o Relatório de Avaliação Atuarial 2018, página 6, entende-se que as reservas relativas à futura concessão desses benefícios de fato não foram atuarialmente calculadas. Dessa forma, mantém-se a recomendação de um maior detalhamento de como essas reservas foram calculadas, a fim de se verificar se os compromissos foram dimensionados em acordo com o Regulamento e com as boas práticas atuariais.

## **Apontamento Técnico – Item 9 - LDO 2018**

### **9.1 – Apontamento Técnico – Audiências Públicas**

A LDO 2018, assim como as anteriores, não cumpriu a prescrição legal (§ 5º, art. 155, CE/89) que fixa percentual não inferior a 1% (um por cento) da receita orçamentária corrente ordinária do Estado destinado ao atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais – percentual a ser incluído na LOA e executado com o respectivo pagamento até o final do exercício financeiro correspondente –, a despeito das recomendações que vêm sendo proferidas por esta Corte, desde 2005, quanto à importância de tal previsão para a participação direta da sociedade na priorização das propostas orçamentárias e, ainda, quanto à consequente fixação do limite para os gastos com publicidade (§ 2º, art. 158, CE/89). Além disso, foram exaradas recomendações, pela Controladoria-Geral do Estado, para que fossem incluídos, na LDO de 2018, o percentual referente ao atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais e o limite para os gastos com publicidade, o que não foi acatado, devendo este Tribunal determinar um prazo para o Estado se adequar ao estabelecido na Constituição Estadual.

## **Esclarecimentos Prestados**

A SEPLAG, a fl. 683 a 684, esclarece que a fixação de percentual não inferior a 1% da receita corrente ordinária não foi disposta na LDO 2018 já que, no período de elaboração do projeto de lei pelo Poder Executivo, não havia indícios de que as audiências públicas regionais, citadas no § 5º do art. 155 da Constituição Estadual (CE/89), seriam realizadas pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais – ALMG. Assim, a Seplag entende que, se as mencionadas audiências fossem realizadas pela ALMG, o Poder Legislativo deveria incluí-las no Orçamento Fiscal, através de emendas.

Além disso, a Secretaria ainda cita o momento da grave crise fiscal que o Estado de Minas Gerais enfrenta, destacando o déficit previsto na LOA de 2018, R\$ 8,085 bilhões. Desse modo, afirma que no cenário atual de crise, não é possível realizar um aumento da despesa – referente às audiências – sem que haja comprometimento das despesas obrigatórias ou contratuais, que representam mais de 90% das despesas orçadas inicialmente. E, por fim, menciona que para haver uma definição para o prazo de adequação faz-se necessária uma resolução definitiva da crise vivenciada e, também, a realização das audiências citadas.

Já a Advocacia Geral do Estado – AGE, a fl. 518 a 520, sustentou a inconstitucionalidade do § 5º, art. 155 da CE/89, considerando haver desrespeito ao inciso IV do art. 167 da Constituição da República Federativa do Brasil, que veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159; a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII; e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo.

Para suscitar o incidente de inconstitucionalidade, a AGE cita a Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal, que dispõe que “o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”.

### **Análise da Cfamge**

A República Federativa do Brasil, como bem destaca o nome, é uma república, do latim *res publica*, cuja origem significa coisa pública. Assim, o Brasil adota uma forma de governo na qual o chefe de Estado é eleito pelo povo, por meio do voto livre, direto e secreto, para exercer o cargo por um período determinado. A nossa república democrática reflete um regime no qual “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (parágrafo único do artigo 1º).

Uma das obrigações do Estado é prover serviços essenciais à população, ligados, principalmente, aos direitos fundamentais de acesso à saúde, segurança, educação e moradia, dentre outros. Para a efetivação desses direitos é indispensável a disponibilidade de recursos financeiros que são arrecadados diretamente da sociedade por meio de impostos, taxas e contribuições e que devem ser aplicados em consonância com as leis orçamentárias.

A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios de legalidade, impessoalidade, publicidade e transparência da gestão fiscal; competindo à lei complementar dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual; além de estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial. Segundo o que determina o artigo 48 da Lei Complementar 101/2000, são instrumentos de transparência da gestão fiscal, os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal. A transparência será assegurada mediante o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

As determinações constitucionais e legais acima mencionadas, refletem, portanto, a maior necessidade do controle social dos atos da administração pública, principalmente sobre os orçamentos, pois eles inauguram as ações em prol da efetivação dos direitos dos cidadãos.

Nesta esteira, a previsão contida no artigo 155, §5º, da Constituição do Estado de Minas Gerais é decorrência direta do que manda a Constituição da República e uma das formas de participação do povo nas definições do orçamento público e, por conseguinte, das políticas públicas. Como bem preconiza o parágrafo quinto do artigo 155 da Constituição Mineira, a Lei de Diretrizes Orçamentárias fixará percentual não inferior a um por cento da receita orçamentária corrente ordinária do Estado, destinado ao atendimento das propostas prioritizadas nas audiências públicas regionais, a ser incluído na Lei Orçamentária Anual e executado, com o respectivo pagamento, até o final do exercício financeiro correspondente.

O dispositivo legal em questão busca dar voz ao cidadão, ouvir as suas maiores necessidades e separar uma pequena parcela dos recursos públicos para atender o povo, o detentor último da *res publica*. O dispositivo é um meio de aproximar os governantes, os representantes dos cidadãos, da população, de ouvir seus reclamos e prover meios de atendê-los. É, a semelhança do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular na apresentação de projetos de lei, instrumento de participação popular no orçamento público e, ainda, meio de controle social das políticas públicas. A audiência pública é um tipo de reunião promovida por autoridade pública para viabilizar o debate prévio entre as partes afetadas por uma determinada decisão. É um instrumento de participação que favorece a coleta de informações e garante o direito à palavra tanto à sociedade civil organizada quanto aos cidadãos em geral.

Posto isto, é preciso reconhecer a grandiosidade da norma mineira, vez que, não só oportuniza a participação popular como prevê meios financeiros de suas solicitações serem atendidas, ou seja, busca dar efetividade à norma. A reunião com a população sem os recursos necessários para pôr em prática o que a sociedade requer faria da lei letra morta, faria calar a voz do cidadão.

Afirmar que o artigo 155, § 5º, da Constituição do Estado de Minas Gerais, viola o artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal, não demonstra qualquer coerência. O texto da Carta Magna veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os artigos 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos artigos 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no artigo 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º do mencionado artigo.

Da leitura atenta da Constituição Mineira resta incontroverso que não há nenhuma vinculação dos recursos provenientes da arrecadação de impostos. Pelo contrário, há uma estipulação de percentual mínimo a incidir sobre toda a receita orçamentária corrente ordinária do Estado, que, diga-se, não é formada somente por impostos, para livremente ser direcionada pela Administração Pública para o atendimento das principais necessidades da população, de acordo com o que for levantado em audiências públicas prévias.

A norma contida na legislação mineira não só possui presunção de constitucionalidade, como é decorrência direta da determinação da Constituição Federal de que o poder emana do povo, de que o Estado deve prover a efetivação dos direitos fundamentais e sociais de sua população, que é dever a Administração ser guiada pelos princípios da transparência e, ainda, que é indispensável a participação popular na definição do orçamento e das políticas públicas. Como bem pontua Antônio César:

Assim sendo, é primaz que a sociedade se integra ao planejamento governamental. Numa visão embasada em Matus (1991), a sociedade é um dos players a serem considerados no plano. O Controle Social, neste caso, não pode ser enxergado como um atravancador do planejamento governamental, mas como um parceiro, que estará do mesmo lado da corda a ser puxada. Sua função será, então, não a de impedir o puxar, mas a de dosar a puxada, para que esta não se reflita em prejuízos para o cidadão. (CONCEIÇÃO. Antonio Cesar Lima da. Controle Social da Administração Pública: Informação & Conhecimento – interação

necessária para a efetiva participação popular nos orçamentos públicos. Tribunal de Contas da União)

As leis orçamentárias, conforme disposição expressa contida no artigo 165 da Constituição Federal, são de iniciativa do Poder Executivo. Cabe ao Poder Legislativo a apreciação dessas leis e a proposição de emendas, dentro dos limites impostos pela Constituição. Dessa forma, o argumento no sentido de que a fixação de percentual não inferior a um por cento da receita corrente ordinária não foi disposta na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018 porque à época da elaboração do projeto de lei pelo Poder Executivo não havia indícios de que as audiências referenciais seriam realizadas pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, e que se essas audiências fossem realizadas pelo Poder Legislativo caberia a ele incluir no Orçamento Fiscal, por meio de emendas, a destinação de percentual mínimo, não só reflete uma transferência de responsabilidade do Poder Executivo para o Legislativo, como denota que o Poder Executivo, detentor do poder de elaboração do orçamento, não empregou os meios necessários para fazer cumprir a lei. Há de se observar que não há nada que o impeça de promover a audiência pública disposta em lei. Além disso, o Poder Executivo pode, trabalhando em conjunto com os demais poderes em prol da sociedade, sem descumprimento da lei, sem afetar o cumprimento de suas obrigações, incluir na Lei de Diretrizes Orçamentárias, instrumento que contém as metas e prioridades da administração pública, inclusive as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, fazer a previsão do percentual mínimo ora questionado, de modo a orientar a elaboração da lei orçamentária anual e, assim, interpretar o orçamento com a dimensão necessária a satisfazer problemas sociais.

Diante do exposto, não há que se falar em inconstitucionalidade do artigo 155, § 5º, da Constituição do Estado de Minas Gerais, como não há que se abrir qualquer espaço para suscitar um incidente de inconstitucionalidade.

## **9.2 – Apontamento Técnico – Anexo de Riscos Fiscais**

Ausência de especificação, no Anexo de Riscos Fiscais – ARF, das providências a serem tomadas, caso se concretizem riscos identificados capazes de afetar o equilíbrio fiscal de cada ente, embora tenham constado no referido Anexo considerações sobre tais riscos.

### **Esclarecimentos Prestados**

A Seplog, a fl. 684 a 686, expõe que o tratamento dos riscos é reconhecidamente pouco robusto e tem alcance aquém do desejado. Contudo, informa que esforços vêm sendo realizados a fim de identificar os riscos fiscais que podem elevar as despesas e as ações necessárias para tratar tal cenário. Além disso, acrescenta que, devido à crise fiscal vivenciada pelo Estado, as peças orçamentárias já traduzem o esforço de contingenciamento de despesas, não sendo possível se falar nem em valores de reservas financeiras para além daquelas já previstas na Reserva de Contingência, tampouco em traçar novos esforços de contingenciamento ante a antecipação de montantes de riscos fiscais que o Estado pode enfrentar.

A Superintendente de Governança de Ativos e da Dívida Pública adiciona que, referente à elaboração do Anexo de Riscos Fiscais, estão sendo despendidos esforços para atender ao dispositivo do § 3º do artigo 4º da LRF: “a lei de diretrizes orçamentárias conterà Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem”.

Além disso, a Superintendente acrescenta que o Governo do Estado realiza trabalho de monitoramento da execução orçamentária e financeira e que a Câmara de Orçamento e Finanças – COF adota medidas para o contingenciamento de despesas, a fim de reestabelecer o reequilíbrio entre receita e despesa. Ainda complementa que, embora não esteja explícito no Anexo de Riscos Fiscais da LDO 2018, são realizadas ações para a atenuar os riscos fiscais identificados.

### **Análise da Cfamge**

A Seplag reconhece a fragilidade dos mecanismos disponíveis para identificação dos riscos fiscais e, consequentemente, da sua capacidade de traçar ações necessárias para enfrentar tais eventos. Também afirma que estão sendo envidados esforços para atender integralmente o § 3º do artigo 4º da LRF.

Apesar de acatar os esclarecimentos, esta equipe mantém o apontamento e reforça que tal adequação deveria ser prioridade, principalmente, diante da crise fiscal já anunciada em exercícios anteriores, dado que a adequada identificação e monitoramento, tanto desses riscos quanto das necessárias ações a serem tomadas, caso se materializem, contribui sobremaneira para a sustentabilidade das finanças públicas.

### **Apontamento Técnico – Item 10 - Renúncia de Receita**

#### **10.1 – Apontamento Técnico – Discrepância entre LDO e LOA**

Discrepância entre o previsto pela LDO e LOA no que afeta às novas renúncias, especialmente diante da ausência de evidenciação das compensações exigidas.

### **Esclarecimentos Prestados**

A SEF, a fl. 686 a 687, declara que informa ao TCEMG, anualmente, quais são as medidas de compensação para as novas renúncias de receitas, embora tais informações não constem na LDO, Lei 22.626 de 28/7/17, e LOA, Lei 22.943 de 12/1/18. Contudo, como já observado pelo Tribunal, esse apontamento já foi regularizado a partir da LOA de 2019.

Quanto às discrepâncias entre o previsto pela LDO, R\$ 8,643 milhões, e LOA, R\$ 267,436 milhões, referente às novas renúncias, informa que decorreram de novas adesões dos contribuintes à renúncia de receitas, entre a preparação de uma e outra lei orçamentária, e que foram confirmadas parcialmente na prestação de contas, R\$ 180,375 milhões.

### **Análise da Cfamge**

Os esclarecimentos prestados ratificam o apontamento quanto à discrepância de 3.094% entre os valores previstos para as Novas Renúncias constantes da LDO e da LOA e expõem a fragilidade no planejamento dessas ações de gestão fiscal, devendo-se destacar que a concessão de tais benefícios deve ser precedida de estudos capazes de estimar o impacto orçamentário-financeiro em três anos consecutivos, além de indicar as medidas de compensação antes mesmo do vigor da lei e, portanto, da efetivação das concessões.

Quanto à alegação de que as compensações são informadas, anualmente, a este Tribunal, ressalta-se que tais informações compõem os demonstrativos das renúncias já efetivadas, enviados em resposta à demanda

do relator das contas governamentais anuais, após encerrado o exercício. Já a ausência aqui suscitada, diz respeito à compensação prevista para as novas renúncias incluídas na LDO, tratamento que começou a ser adotado no exercício de 2019.

## **10.2 – Apontamento Técnico – Renúncias Consolidadas Previstas x Realizadas**

O total das perdas com a renúncia de receitas ficou bem próximo dos 14 bilhões de reais, superando em 26,62% a previsão da LOA e, apesar das novas renúncias terem se efetivado aquém do orçado e os benefícios heterônomos terem ficado no patamar previsto, as renúncias consolidadas ficaram muito além da estimativa, quase 80% maior, chegando a ultrapassar os R\$ 7 bilhões. De uma forma geral, ocorreu um enorme distanciamento entre a previsão e a realização em todas as modalidades de renúncias especificadas, com exceção daquelas constantes do grupo dos Benefícios Heterônomos (Lei Kandir e Simples Nacional).

### **Esclarecimentos Prestados**

A SEF destaca, a fl. 687 a 689, dois pontos que dificultam as análises das estimativas dos montantes de renúncias de receita por modalidades, quais sejam: i) as projeções das renúncias de receitas baseiam-se principalmente nas NFe e declarações prestadas pelos contribuintes, que se sujeitam a revisão pelo fisco; e ii) as estimativas das renúncias fiscais são continuamente aprimoradas, seja pela maior abrangência, pelo detalhamento das novas fontes de informações (tais como NFe, EFD, etc) gradativamente agregadas, etc.

Informa que os valores das novas renúncias e das preexistentes estimados na LDO, na LOA e apurados na prestação de contas destoaram quando comparados por modalidades, mas convergiram nos totais, com exceção das seguintes considerações:

- Com o objetivo de incentivar o registro dos veículos de locadoras em MG, revertendo para o Estado a arrecadação do IPVA, foi ampliada a renúncia fiscal da redução de alíquota desse imposto, que na LOA foi estimada em R\$ 1,531 milhão. Com a extensão do benefício, o valor teve um acréscimo na prestação de contas anual, totalizando R\$ 518,944 milhões de perda. A divergência apurada nesse item é de R\$ 517,414 milhões, conforme tabela apresentada a fl. 689.

- A diferença relativa aos valores de renúncias fiscais preexistentes de créditos presumidos entre a LOA, R\$ 3,671 bilhões, e a prestação de contas anual, R\$ 4,158 bilhões, pode ser atribuída aos resultados da sistematização realizada a partir da Resolução SEF/MG 4.751, de 09/2/2015, que objetivou a padronização e a transparência dos tratamentos tributários setoriais, o que tem atraído adesões de outros contribuintes. A divergência apurada nesse item é de R\$ 486,747 milhões, conforme tabela apresentada a fl. 689.

- O Programa Regularize/ Novo Regularize, por impossibilidade fática, não figurou na LOA, porém constou na prestação de contas de 2018, configurando renúncia de R\$ 2,138 bilhões.

Dessa forma, a SEF considerou explicada a diferença, já que o valor apurado entre a LOA e a prestação de contas de 2018, R\$ 2,933 bilhões, aproxima-se do total detalhado, R\$ 3,142 bilhões.

### **Análise da Cfamge**

Os esclarecimentos ratificam o apontamento, mesmo considerando as dificuldades alegadas pela SEF para a projeção das renúncias. Deve-se atentar que a questão em tela refere-se especificamente à variação de quase 80%, apurada no grupo das **renúncias consolidadas, ou seja, daquelas preexistentes**, cujas disposições legais já estavam em vigor em exercícios anteriores. Tal fato deveria imprimir maior compatibilidade entre o total efetivado (R\$ 7,107 bilhões) e o previsto (R\$ 4,035 bilhões), indicando, mais uma vez, fragilidade nos mecanismos de projeção do comportamento da renúncia em relação ao público-alvo e seus impactos.

### **10.3 – Apontamento Técnico – Ausência de Previsão Orçamentária para Programa Novo Regularize**

Ausência de previsão orçamentária para as perdas provenientes do Programa Novo Regularize, que ofereceu condições especiais para a quitação do crédito tributário, com até 90% de redução dos acréscimos legais, tendo em vista os incisos I e II do art. 14 da LRF.

### **Esclarecimentos Prestados**

A SEF informa, a fl. 689-690, que a adesão pelos contribuintes em débito com o fisco ao programa de anistia fiscal é imprevisível no momento da edição de seu instrumento autorizativo. Ressalta a difícil liquidez de créditos fiscais administrativos ou inscritos em dívida ativa, combinada com possíveis execuções fiscais onerosas e de satisfação incerta, além da controversa juridicidade de tais créditos, caso cheguem a ser discutidos judicialmente. Assim, entende que o Programa Novo Regularize obteve sucesso em relação ao objetivo de recuperação de ativos.

Por outro lado, a AGE sustenta que o Programa Novo Regularize não pode ser caracterizado como renúncia, pois trata-se, na verdade, de transação tributária, o que afasta a incidência dos incisos I e II do art. 14 da LRF.

### **Análise da Cfamge**

Os argumentos oferecidos pela SEF, quanto à imprevisibilidade em relação à adesão dos contribuintes ao Novo Regularize e a difícil liquidez de créditos fiscais, apesar de compreensíveis, não desobrigam a elaboração da previsão orçamentária, pré-requisito para a pretendida concessão, de forma que, na ocasião da elaboração da LOA, o valor estimado da renúncia já deve ser conhecido, principalmente no caso em tela, que se trata de renúncia constante do grupo das consolidadas.

Quanto à alegação da AGE de que o Programa Novo Regularize não pode ser caracterizado como renúncia, ressalta-se que tal entendimento não pode ser acatado, tendo em vista que o programa concede descontos aos contribuintes em diversas situações, a exemplo do desconto regressivo de multas e juros sobre os valores parcelados de ICMS, constante no artigo 5º da Lei 22.549, que institui o programa. Da análise do normativo, resta comprovada a previsão de casos de remissão, anistia, dentre outras modalidades de renúncia previstas na LRF, o que, de fato, caracteriza renúncia fiscal. Adicionalmente, o Ofício OF/SEF/GAB/STE.109/2019, encaminhado pela SEF ao TCE em 28/2/19, reforça a posição desta equipe de que o Programa Novo Regularize trata-se de renúncia, uma vez que os valores executados foram informados no quadro de Renúncias Preexistentes, o qual embasou a elaboração da tabela n. 64, Renúncias de Receitas Estimadas X Efetivadas – 2018, fl. 444, do Relatório Técnico de 2018.

## **Apontamento Técnico - Item 11 - Dívida Ativa**

### **11.1 - Apontamento Técnico - Igam**

No Portal do Instituto Mineiro de Gestão das Águas – Igam, consta a informação de que o Instituto chegou ao fim de 2018 com R\$ 10 milhões inscritos em dívida ativa, outros R\$ 10 milhões em processo de revisão ou parcelamento e R\$ 4 milhões solucionados, restando apenas um saldo de R\$ 2 milhões para serem processados em 2019, o que evidencia ausência de contabilização de grande parte desses créditos pelo Instituto, já que somente R\$ 2,269 milhões figuram em dívida ativa. Também demonstra a fragilidade das informações prestadas a esta Casa, que vem solicitando, anualmente, dados sobre a composição do saldo da dívida ativa tributária e não tributária do Estado. Faz-se necessário, portanto, pedido de esclarecimentos, tanto ao Igam como à SEF, sobre os motivos pelos quais tais créditos não foram devidamente contabilizados, além de determinação para a efetivação dos procedimentos contábeis cabíveis, dando conhecimento a este Tribunal quando do feito.

#### **Esclarecimentos Prestados**

O Igam informa, a fl. 690 e 691, que o conteúdo da notícia publicada no seu site apresentou um equívoco, pois não se referia a valores efetivamente inscritos em dívida ativa, mas àqueles encaminhados para análise de inscrição de dívida ativa. Esclarece que, após a análise dos créditos encaminhados, a AGE insere os dados no sistema de informação específico, com o acompanhamento da Gerência de Planejamento, Orçamento, Contabilidade e Finanças do Igam (GPOFI), a qual procede à contabilização dos valores inscritos em dívida ativa e encaminha à SEF.

Acrescenta que foi solicitada à AGE a atualização dos dados e que a matéria publicada no link <http://www.igam.mg.gov.br/banco-de-noticias/1-ultimas-noticias/2019-igam-apresenta-balanco-2018-em-reuniao-com-servidores>, foi retificada, tendo sido alterada a frase "inscritos em dívida ativa", para "encaminhados para análise de inscrição em dívida ativa".

Em sede de defesa, o ex-Governador argumenta que a ausência de contabilização, na dívida ativa, de créditos a receber, pelo Igam, não se enquadraria no escopo das contas de governo, previstas no art. 71, I, da CR/88, mas, sim, deveria ser analisada no âmbito das contas de gestão a serem prestadas pelo responsável pelo Igam, as quais, por sua vez, estão sujeitas a julgamento pelo Tribunal de Contas, conforme dispõe o art. 71, II, da CR/88.

#### **Análise da Cfamge**

Em relação à resposta do Igam, esta equipe acolhe os esclarecimentos prestados quanto ao equívoco ocorrido na publicação da matéria e quanto às providências tomadas para atualização dos dados pela AGE. No entanto, ressalta que permanece o indício de ausência de registros contábeis desses créditos, sabendo-se que não existe saldo para essa Unidade Orçamentária, nas contas de créditos a inscrever em Dívida Ativa, conforme pode ser verificado no Relatório Técnico de 2018, na Tabela 97, Créditos Tributários a Inscrever em Dívida Ativa, fl.161.

Portanto, ratifica-se o apontamento quanto à fragilidade das informações levadas aos demonstrativos contábeis consolidados da Prestação de Contas do Estado, ensejando, SMJ, que esta matéria seja fiscalizada

por coordenaria específica desta Casa, a fim de adequar os procedimentos contábeis necessários, como os sugeridos no item 5, Parte III – Procedimentos Contábeis Específicos do Mcasp.

Quanto à defesa do ex-Governador, conforme mencionado no tópico 1, relativo ao Orçamento de Investimento das empresas estatais, as contas públicas podem ser divididas em dois grupos: as chamadas contas de governo, prestadas pelo Chefe do Poder Executivo e sujeitas a parecer prévio pelo Tribunal de Contas, e as contas de gestão, de responsabilidade dos demais administradores públicos e julgadas pelo próprio Tribunal.

Especificamente quanto às contas de governo, o art. 6º, parágrafo único, da IN 13/11, estabeleceu, de forma expressa, que “as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, **autárquica** e fundacional, inclusive empresa estatal dependente, conforme previsto no inciso III do art. 50 da Lei Complementar 101/00”.

Considerando, então, que as contas de governo, na linha do entendimento do STF exarado no Recurso Extraordinário 848.826-CE, englobam os planos e projetos a cargo do Poder Executivo, e tendo em vista que as transações e operações das autarquias devem compor as contas prestadas pelo Governador, a teor do disposto na IN 13/11, não há razão para excluir da análise realizada pela Cfamge a ausência de contabilização, na dívida ativa, dos créditos a receber, pelo Igam. Isso não impede, contudo, que o Tribunal, além de considerar tais informações nas contas de governo, examine e realize ações de controle específicas, no âmbito das contas de gestão prestadas pelo dirigente do Instituto.

## **11.2 – Apontamento Técnico – Divergência de Saldos de Dívida Ativa Tributária**

Quanto à situação da Dívida Ativa Tributária, o saldo é inferior em R\$ 450,768 milhões ao registrado contabilmente, R\$ 59,843 bilhões, ensejando pedido de esclarecimento à SEF, acompanhado de demonstrativo de composição do saldo por Unidade Orçamentária, tendo em vista a representatividade monetária e a importância da conciliação desses valores, a fim de evidenciar o real estoque de dívida ativa tributária, tanto da Administração Direta, concentrada na EGE – Encargos Gerais do Estado, quanto em cada Unidade Orçamentária originária do crédito. O Relatório Contábil, fl. 62 e 63, ratifica a divergência entre os saldos, porém não menciona qualquer providência para corrigi-la, quando anuncia que “o controle da Dívida Ativa Tributária é realizado pela Superintendência do Crédito e Cobrança – Sucred/SEF e em 31/12/2018 apresentava o montante de R\$ 59.391.761.243,58, contemplando tributos, multas e juros”.

### **Esclarecimento Prestados**

A SEF/MG, a fl. 692 a 693, esclarece que a diferença apontada no relatório da Cfamge refere-se a lançamentos equivocados processados pela Superintendência Central de Administração Financeira/SCAF Unidade 1910026, nos valores de R\$ 211,514 milhões e R\$ 234,409 milhões.

Dessa forma, a Secretaria afirma que os valores foram regularizados em 20/3/19, conforme Notas de Lançamento 381/2019 e 382/2019, respectivamente. E ainda acrescenta que, por equívoco, tais fatos não foram devidamente esclarecidos no relatório contábil que acompanha o Balanço Geral do Estado.

Por fim, a SEF/MG discorre que não houve registro tempestivo em 2018 do movimento da dívida ativa de algumas unidades, devido à temporalidade das informações. E que os registros contábeis estão sendo realizados em 2019. Ainda ressalta que o prazo para encerramento do exercício é insuficiente em vista das exigências constantes na LRF.

### **Análise da Cfamge**

A SEF admitiu a divergência de R\$ 450,768 milhões, esclarecendo que se tratou de lançamentos efetuados de forma equivocada, pela SCAF, em 30/11/18, já regularizados em 3/19, nos valores de R\$ 211,514 milhões e de R\$ 234,409 milhões, fato já confirmado por meio de consulta ao Siafi. No entanto, ressalta-se que, subtraídos tais lançamentos, permanece a diferença de R\$ 4,844 milhões para alcançar o saldo contabilizado.

Portanto mantém o apontamento sobre parte da divergência apurada, atentando para a importância da conciliação contábil, mesmo diante das dificuldades enfrentadas com relação ao prazo de encerramento de exercício e às exigências da LRF.

### **11.3 – Apontamento Técnico – Discrepância nas Receitas da Dívida Ativa**

Os percentuais das receitas efetivadas nas classificações: Outras Receitas Primárias – Dívida Ativa – Multas e Juros; Taxa de Expediente – Dívida Ativa – Multas e Juros – Outros; Taxa de Expediente – Dívida Ativa – Outros; e Adicional ICMS – FECF – Dívida Ativa – Fundo de Erradicação da Miséria, iguais a 1.312.565,40%, 19.568,29%, 20.545,02% e 50.630,71%, respectivamente, indicam uma enorme discrepância em relação à previsão orçamentária.

### **Esclarecimento Prestados**

A AGE afirma que a enorme discrepância das receitas efetivadas em relação à previsão orçamentária não apresenta prejuízo ou nulidade, uma vez que o princípio da anualidade tributária não possui mais eficácia jurídica em nosso ordenamento.

### **Análise da Cfamge**

A ineficácia jurídica do princípio da anualidade tributária alegada pela AGE não afasta a observância aos Princípios Orçamentários, que, conforme bem expresso no item 2 do Mcasp, visam estabelecer diretrizes norteadoras básicas, a fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência para os processos de elaboração, execução e controle do orçamento público. Além disso, releva destacar que é fundamental para a gestão pública que o orçamento da receita seja capaz de dimensionar a capacidade de arrecadação governamental a fim de oferecer parâmetros consistentes para a fixação da despesa e o consequente equilíbrio fiscal. Portanto, mantém-se o apontamento, tendo em vista a ausência de fatos que elucidem a discrepância destacada entre as receitas analisadas.

### **11.4 – Apontamento Técnico – Remissão PTAs**

Foram remetidos 37 PTAs, no total de R\$ 506,509 milhões, indicando um valor médio de R\$ 13,689 milhões. Em 2017, o valor médio foi de R\$ 47,665 mil, 28.620% menor, ensejando esclarecimentos da SEF, já que esta modalidade de extinção do crédito refere-se a um perdão total ou parcial do crédito tributário, incluindo a parcela do principal (art. 156, IV, do CTN). Importante, também, mencionar o art. 172 do CTN, dispondo que a autoridade administrativa pode conceder, por despacho fundamentado, remissão total ou parcial do crédito tributário, atendendo: I – à situação econômica do sujeito passivo; II – ao erro ou ignorância escusáveis do sujeito passivo quanto à matéria de fato; III – à diminuta importância do crédito

tributário; IV – a considerações de equidade, em relação com as características pessoais ou materiais do caso; V – a condições peculiares a determinada região do território da entidade tributante. Sendo assim, importante solicitar à SEF o encaminhamento de toda a documentação dos PTAs remetidos, visando a elucidação dos fatos.

### **Esclarecimentos Prestados**

A Subsecretaria da Receita Estadual, a fl. 694 a 699, esclarece que, em 2018, apenas dois PTAs totalizam R\$ 466,635 milhões remetidos (compondo 92% do total de R\$ 506,509 milhões remetidos) e que, por isso, existe a discrepância em relação ao ano de 2017. Os dois processos citados referem-se a duas remissões previstas nas Leis Estaduais 22.549/17 e 21.016/13.

O PTA nº 01.000139385.82, no valor de R\$ 66,676 milhões, foi lançado em desfavor da Gerdau Açominas e trata da falta de recolhimento do ICMS em razão de exportação de produtos semielaborados. Já o segundo PTA nº 01.000223556.16, de responsabilidade da Natura Cosméticos S/A, no valor de R\$ 399,957 milhões, refere-se a retenção/recolhimento a menor do ICMS devido por substituição tributária, incidente nas operações de marketing porta-a-porta, destinadas a revendedores situados neste Estado. Por fim, a Subsecretaria traz a relação completa dos 37 PTAs que foram remetidos durante o exercício de 2018, com a discriminação dos valores e fundamentações legais.

### **Análise da Cfamge**

Tendo em vista as informações e documentos apresentados pela SEF, entende-se elucidado o apontamento.

### **Apontamento Técnico – Item 12 - Créditos Adicionais**

Esta equipe técnica tem considerado alto o limite de suplementação de 40% para o Poder Executivo, na medida em que elevados percentuais evidenciam desplanejamento estatal e abrem porta para o déficit orçamentário, razão por que este Tribunal, por ocasião da emissão do Parecer Prévio relativo às Contas de 2016, recomendou ao Chefe do Poder Executivo o aprimoramento do planejamento, de tal modo que o orçamento pudesse traduzir a realidade, evitando-se, no decorrer de sua execução, suplementação expressiva de dotações, o que descaracteriza a peça orçamentária, colocando em risco a concretização efetiva dos objetivos e metas governamentais.

### **Esclarecimentos Prestados**

De acordo com a SEPLAG, através da Nota Técnica SPLOR nº 49/2019 (postada no Processo SEI 1630.01.0000319/2019-42 DOC 5430216):

“Até o exercício de 2015, a Lei Orçamentária Anual de Minas Gerais autorizava o Poder Executivo a abrir créditos suplementares ao seu orçamento até o limite de 10% da despesa fixada no Orçamento Fiscal do Estado. Enquanto vigorou este valor, havia exceções que não oneravam este limite.

Na Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2015, por exemplo, estas exceções consistiram em suplementações de dotações referentes a pessoal e encargos sociais; suplementações com recursos vinculados, quando se referirem a remanejamento ou utilizarem como fonte o excesso de arrecadação e o saldo financeiro desses recursos; suplementações com recursos diretamente arrecadados, quando se referirem a remanejamento ou utilizarem como fonte o excesso de arrecadação e o superávit

financeiro desses recursos; suplementações de dotações referentes ao pagamento da dívida pública, de precatórios e de sentenças judiciais, bem como os créditos à conta da dotação Reserva de Contingência e aqueles destinados à contrapartida a convênios, acordos e ajustes; suplementações de dotações com recursos constitucionalmente vinculados aos municípios; e alterações da modalidade de aplicação e do identificador de procedência e uso.

A respeito dessa desoneração, o Tribunal de Contas desde 2010 vinha recomendando ao Governo Estadual, por meio dos pareceres de contas anuais, a sua extinção, e que fosse estabelecido na Lei Orçamentária Anual um limite percentual que comportasse todas as suplementações. Segundo o Tribunal, a desoneração constante na LOA permitiria concessão ilimitada de créditos, o que ofende ao disposto no inciso VII do art. 167 da Constituição Federal de 1988.

Seguindo a orientação do Tribunal de Contas, a partir da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2016 o limite de suplementações passou para 40% da despesa fixada, e todas as exceções à apuração do limite foram extintas. É possível verificar, num cenário hipotético de não ter havido tais exceções no período de 2010 a 2015, que a apuração do índice teria amplitude entre 15,09% e 38,18%. Já no período de vigor do limite de 40% (entre 2016 e 2018), a variação apurada foi de 15,04% a 29,44%. Verificou-se que, em anos anteriores, suplementações por superávits financeiros, bem como novas entradas de recursos provenientes de contratação de operações de crédito, especialmente nos anos de 2011 e 2012, fizeram com que o índice apurado atingisse os patamares supramencionados”.

### **Análise da Cfamge**

Buscando corroborar as informações trazidas pela defesa, esta equipe técnica, por meio dos dados extraídos do Armazém do Siafi e RREO, constatou – no cenário hipotético de não haver deduções no percentual limite de 10% para suplementação, autorizadas nas LOAs de 2010 a 2015 – que tal suplementação oscilou entre 15,09% e 38,18%. Atendendo recomendação deste Tribunal, nos exercícios de 2016 a 2018, as LOAs autorizaram um percentual limite de 40%, comportando todas as despesas. No período, o percentual variou de 15,14% a 28,16%.

Os seguintes pontos devem ser destacados: na pesquisa relativa aos anos de 2010 a 2018, os maiores percentuais de suplementação ocorreram em 2011 e 2012, cerca de 38%. Na época, a conjuntura econômica estava favorável, o que, obviamente, refletiu nos resultados orçamentários superavitários registrados pelo Estado de Minas Gerais. Ao contrário, os resultados dos anos de 2013 a 2018 foram deficitários, então em cenário de crise financeira, cuja previsão dos seus efeitos, no Orçamento do Estado, iniciou-se no ano de 2015, o que impactou diretamente os recursos disponíveis para suplementação. Ressalta-se que, em 2011 e 2012, o excesso de arrecadação, que é uma das fontes de recursos para a abertura de créditos suplementares, foi significativamente superior ao verificado no período de crise.

Evidenciam-se, no quadro seguinte, as suplementações abertas para o Poder Executivo, o Crédito Inicial, o Autorizado e o Realizado, no período de 2010 a 2018.

Ano Exercício	Crédito Inicial	Total Suplementação aberta (A)	Crédito Autorizado (B)	Despesa Realizada (C)	Despesa Autorizada (-) Despesa Realizada D = ( B - C)	Saldo não utilizado/Créditos Suplementares Abertos ( D / A ) %
2010	38.097.054.760	9.942.084.540	44.112.939.998	41.138.357.641	2.974.582.356	29,92%
2011	41.527.533.300	17.871.459.563	52.772.846.291	49.279.073.322	3.493.772.969	19,55%
2012	51.936.314.903	21.898.031.344	66.992.257.097	56.719.056.954	10.273.200.143	46,91%
2013	61.083.767.785	19.531.737.937	75.687.343.118	64.802.412.601	10.884.930.518	55,73%
2014	67.331.384.194	20.383.718.504	76.807.992.431	67.778.919.474	9.029.072.957	44,30%
2015	79.639.186.129	13.375.243.027	86.355.415.272	76.065.548.442	10.289.866.831	76,93%
2016	82.094.194.101	13.930.991.506	86.873.058.983	78.555.118.408	8.317.940.575	59,71%
2017	84.629.801.433	18.996.710.139	93.130.904.798	88.233.294.392	4.897.610.405	25,78%
2018	90.009.375.746	28.455.648.297	99.255.096.540	92.398.774.643	6.856.321.897	24,09%

FONTE: Armazém de Informações - Siafi e RREOs 2010 a 2018.

NOTA: 1 - De 2010 a 2015, nos valores dos créditos suplementares foram consideradas as deduções do limite (caso hipotético).

Pode se observar no quadro, que os percentuais de créditos suplementares abertos **não utilizados** variaram de 19,55% a 76,93%. Verifica-se, ainda, que nos anos de 2015 e 2016, não havia a necessidade de se abrir créditos suplementares, tendo em vista as despesas realizadas terem sido inferiores aos créditos iniciais fixados nas LOAs.

Por ocasião da análise da defesa do exercício de 2017<sup>7</sup>, foi mencionado que haviam sido iniciados novos estudos a respeito do percentual ideal para suplementação dos créditos ao Orçamento Fiscal. Entretanto, nesta defesa de 2018, não constam informações sobre o andamento dos referidos estudos, razão por que ratifica-se o apontamento inicial de que o percentual elevado, ainda que lícito, não se coaduna com a realidade, podendo descaracterizar o orçamento público.

## **Apontamento Técnico - Item 13 - Previsão e Execução da Receita e Despesa Fiscal e Resultado Orçamentário**

### **13.1 Apontamento Técnico - Decreto de Programação Orçamentária e Financeira**

Analisando o Decreto 47.371/18, que dispõe sobre a programação Orçamentária e Financeira do Estado de Minas Gerais, verificou-se que, igualmente ao disposto no decreto do exercício anterior, o seu art. 2º trata especificamente da revisão do limite estabelecido nos Anexos I e II, para garantir o equilíbrio do resultado fiscal. Entretanto, a despeito desse artigo, o que vem sendo contabilizado nos Balanços Orçamentários do Estado, a partir de 2015, são resultados deficitários, tanto na previsão quanto na execução da LOA. Em 2018, o déficit previsto foi de R\$ 8,085 bilhões e o executado no encerramento foi de R\$ 11,233 bilhões, o que demonstra que a realização da despesa foi expressivamente superior à receita arrecadada. Constata-se que não houve revisão dos limites previstos no referido anexo, tampouco contingenciamento das despesas.

### **Esclarecimentos Prestados**

A SEPLAG, através da Nota Técnica SPLOR nº 49/2019 (postada no Processo SEI 1630.01.0000319/2019-42 DOC 5430216), presta os seguintes esclarecimentos a respeito desse apontamento feito pela CFAMGE:

<sup>7</sup> Nota Técnica SCPPO Nº04/2018 (Anexo 1).

“Os limites constantes no Anexo I do Decreto nº 47.371 de 09/02/2018 trataram exclusivamente das despesas relacionadas aos grupos de despesa 3 – Outras Despesas Correntes, 4 – Investimentos e 5 – Inversões Financeiras, Identificadores de Procedência e Uso, 1 – Recursos recebidos para livre utilização e 2 – Recursos recebidos de outra unidade orçamentária do orçamento fiscal para livre utilização (art. 1º, § 2º). No parágrafo 6º do mesmo artigo, abre-se a possibilidade para que os órgãos e entidades solicitem autorização para programação de despesas que ultrapassem os limites referidos, cabendo a decisão à Câmara do Orçamento e Finanças – COF, instância deliberativa na área de orçamento e finanças do Estado.

Esta mesma Câmara, após a publicação do Decreto em questão, expediu ofício circular aos órgãos e entidades do Poder Executivo estadual, vinculando os limites do Anexo I a despesas relacionadas exclusivamente a elementos-itens entendidos como essenciais às atividades de manutenção das unidades. As programações efetuadas nos demais elementos-itens ficaram sujeitas à aprovação por parte da COF.

Constata-se, por meio dos números oficiais de resultado fiscal apurado, que estratégias dessa natureza contribuem, porém não resolvem a questão dos déficits fiscais em que Minas Gerais vêm incorrendo, dado que evolução das despesas obrigatórias/ não contingenciáveis, especialmente pessoal ativo e inativo, tem sido as mais representativas nos resultados apresentados.

Vale ressaltar o arcabouço legal responsável por parametrizar a condução da política fiscal do governo e, em especial, ao constante no parágrafo 2º do artigo 9º da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), segundo o qual:

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

Complementar à LRF, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício de 2018 (Lei 22.626, de 28 de julho de 2017), trouxe no artigo 41, parágrafo 2º, as despesas consideradas obrigatórias, ou seja, que não puderam ser objeto de contingenciamento.

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

- I – as vinculações constitucionais legais;
- II – as despesas com o pagamento de precatórios e sentenças judiciais;
- III – as despesas com pessoal e encargos sociais;
- IV – as despesas com juros e encargos da dívida;
- V – as despesas com amortização da dívida;
- VI – as despesas com auxílio-doença, auxílio-funeral, auxílio-alimentação, auxílio-transporte e auxílio-fardamento financiados com recursos ordinários;
- VII – as despesas com o Pasep.

Considerando a imperatividade destes dispositivos, a despeito dos esforços despendidos na contenção dos gastos públicos, o elevado nível de rigidez orçamentária vem pressionando a redução da margem de despesas contingenciáveis nos últimos anos.”

### **Análise da Cfamge**

A LRF, ao determinar a limitação de empenhos para o cumprimento de metas, deixou claro, no § 2º do artigo 9º, que não serão objeto de limitações aquelas despesas de caráter obrigatório (constitucionais e legais), além do serviço da dívida e das despesas ressalvadas na LDO. Em conformidade com as alegações da defesa, houve vinculação dos limites do Anexo 1 às despesas relacionadas exclusivamente a elementos-itens entendidos como essenciais às atividades de manutenção das unidades. Porém, o que vem sendo observado, nos últimos anos, por esta equipe técnica, é a execução de tais despesas além dos limites programados, especialmente, no último trimestre. Embora tal programação não resolva a questão do déficit fiscal,

conforme alegado pela defesa, entende-se que é uma medida que contribui para o controle dos gastos, influenciando no resultado fiscal.

A despeito da alegação do defendente, observa-se que o Decreto 47.371/18 trata, no seu art. 2º, dos meios para garantir o equilíbrio do resultado fiscal para o exercício e para adequar a execução orçamentária e financeira às disponibilidades de caixa do Tesouro Estadual, por meio da revisão dos limites estabelecidos nos Anexos I e II. Embora grande parte das despesas estejam excluídas dessa programação, por força legal, verifica-se que, para as despesas relacionadas nos referidos anexos e especialmente as discricionárias, não há controle, haja vista a execução maior que o limite estabelecido, apesar da referida norma. Resta, portanto, enfatizar a real importância do sistema de programação orçamentária e financeira de desembolso, introduzido pela Lei 4.320/64 e reforçado pelo disposto no art. 8º da LRF, que tem por objeto o disciplinamento da utilização dos recursos, especialmente para aquelas despesas de caráter não obrigatório.

### **13.2 Apontamento Técnico –Aumentos Expressivo de Dispêndios**

Desequilíbrio do Orçamento e aumentos expressivos de dispêndios de alguns elementos dos grupos Pessoal e Encargos Sociais e Outras Despesas Correntes: Contratação Por Tempo Determinado; Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil; Outros Benefícios Previdenciários do Servidor ou do Militar; Passagens e Despesas com Locomoção, Sentenças Judiciais, Auxílio-Alimentação, Auxílio-Transporte e Aporte para a Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS.

#### **Esclarecimentos Prestados**

No tocante a esse item, a SEPLAG, através da Nota Técnica SPLOR nº 49/2019 (postada no Processo SEI 1630.01.0000319/2019-42 DOC 5430216), informa:

Observou-se no ano de 2018 redução de 43% nas despesas com contratação por tempo determinado, relativamente a 2017. A queda se concentrou na Secretaria de Segurança Pública, passando de R\$ 67,8 milhões para R\$ 37,7. De fato, o aumento verificado nos últimos anos, especialmente de 2016 para 2017 deveu-se a novas contratações por parte da Secretaria de Estado de Segurança Pública para atendimento aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de internação e de semiliberdade. Ressalta-se, todavia, a redução em 50% das despesas neste objeto de 2017 para 2018.

No que se refere às despesas com auxílio alimentação, observa-se que os crescimentos se deram em virtude de histórico de reajustes nos auxílios alimentação dos servidores de forma geral com impacto em todas as unidades do Poder Executivo, sendo as maiores variações, em termos absolutos entre os anos de 2017 e 2018, verificadas na Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais, Secretaria de Estado de Saúde e Secretaria de Fazenda, e em termos relativos destacando-se o sistema de Meio Ambiente (SEMAD, FEAM, IEF e IGAM).

Em relação ao crescimento das despesas com Aporte para a Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS, trata-se de crescimento verificado anualmente das despesas com pessoal inativo do Estado, e o incremento da necessidade de complementação do Tesouro em virtude do déficit previdenciário crescente.

Já as despesas classificadas como Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil, observa-se crescimento de 2017 para 2018 concentrado na Secretaria de Estado de Educação, especificamente relacionada a despesas com férias prêmio. A área de educação foi responsável pela maior participação na despesa de pessoal neste objeto no exercício de 2018, concentrando 63% da despesa total executada. No que se refere às despesas com sentenças judiciais, verifica-se uma concentração do crescimento no Fundo Estadual de

Saúde, advindo do incremento de dispêndios com decisões judiciais com depósito em conta corrente relacionados a ações ainda não transitadas em julgado.

As despesas com passagens e locomoção, por sua vez, se mantiveram estáveis em 2016 e 2017, apresentando crescimento de 7% em 2018. Apurou-se para 2015 o valor de R\$ 34.326.849,08 (trinta e quatro milhões trezentos e vinte e seis mil oitocentos e quarenta e nove reais e oito centavos), excluídas as operações intraorçamentárias, valor distinto do apresentado por este TCEMG (R\$ 39.468).

### **Análise da Cfamge**

Das alegações apresentadas pela defesa, destaca-se o seguinte: quanto às despesas realizadas com Passagens e Locomoção, constatou-se erro material por parte desta unidade técnica, no valor apontado para o ano 2015 – TAB. 52, do Relatório Técnico de 2018. Portanto, retifica-se o valor de R\$ 39.468 para R\$ 39.468.462,00 e o percentual de variação de 143.453,09% para 43,55%.

Entende-se que foi esclarecido o crescimento expressivo ocorrido nas despesas elencadas, à exceção dos Outros Benefícios Previdenciários do Servidor ou do Militar e do Auxílio-Transporte. Quanto às Sentenças Judiciais, o esclarecimento consta do Parecer do Procurador do Estado a fl. 535 (Volume 2 – Contas Governamentais 2018).

Conquanto a LDO de 2018 tenha trazido as exclusões da base contingenciável do total de dotações estabelecidas, como, por exemplo, despesas com auxílio-alimentação e auxílio-transporte, fundamental considerar a atual situação de grave crise financeira por que passa o Estado. Qualquer redução de gastos, de caráter discricionário, vem pelo menos amenizar tal situação. Mais uma vez, reforça-se que, se por um lado existem despesas de execução obrigatória, por outro, existem despesas passíveis de intervenção e margem de contingenciamento. Por ocasião da análise da defesa do exercício anterior, foi alegado esforço constante do Estado para contingenciar parcela de suas despesas discricionárias, na tentativa de reverter o quadro de déficit. Portanto, nessa tentativa de reverter ou, pelo menos, reduzir o atual quadro, entende-se que o Governo deverá atentar para as exclusões do contingenciamento estipuladas nas LDOs de exercícios subsequentes, em conformidade com as normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade fiscal estabelecidas pela LRF.

### **13.3 - Apontamento Técnico – Classificação Orçamentária da Despesa**

Continuam sendo classificadas no grupo Natureza de Despesa 1 – Pessoal e Encargos Sociais e não no grupo Natureza de Despesa 3, as despesas relativas a mão de obra, constantes dos contratos de terceirização empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo Plano de Cargos e Salários do Quadro de Pessoal, elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização, apesar de recomendação deste Tribunal, nos termos do Parecer do Conselheiro Relator do exercício de 2013, ratificado pelo Parecer da Conselheira Relatora de 2016 e, ainda, por diretriz contida no MDF – 8ª edição (p. 500).

### **Esclarecimentos Prestados**

No tocante a esse item, a SEPLAG, através da Nota Técnica SPLOR nº 49/2019 (postada no Processo SEI 1630.01.0000319/2019-42 DOC 5430216), informa:

Atendendo a recomendação desse TCE e em conformidade com a diretriz contida no Manual de Demonstrativos Fiscais – 8ª edição, informamos que a partir da LOA 2020 o

Elemento de Despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização voltará a ser classificado no Grupo de Despesa 3 – Outras Despesas Correntes.

### **Análise da Cfamge**

De acordo com o alegado na defesa, a correção da classificação orçamentária do elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização dos Grupos de Despesa 1 para o 3, será concretizada a partir da LOA 2020. Portanto, caberá a esta equipe técnica a verificação da referida correção, por ocasião da aprovação da referida lei.

### **Apontamento Técnico – Item 14 - Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS**

Considerando que as despesas empenhadas e inscritas em RPNP, face à inexistência de disponibilidade financeira, não poderão ser computadas no cálculo do percentual mínimo, tem-se uma aplicação de 7,92%, evidenciando o não cumprimento do inciso II, art. 77, ADCT da CR/88, acrescentado pela EC 29/00.

### **Esclarecimentos Prestados**

A Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), mesmo reconhecendo que o mandamento constitucional foi violado, indicou que o percentual aplicado em 2018 em ASPS foi de 10,22%, por entender que devem ser considerados no cálculo os restos a pagar processados e não processados. Argumenta que “a manutenção dos recursos empenhados em Restos a Pagar para aplicação em ações de saúde no exercício de 2018 retrata a subsistência e fidedignidade dos compromissos assumidos”.

Seguindo a mesma linha da Secretaria da Fazenda, o ex-Governador aduz que o piso constitucional em Saúde foi descumprido em razão da calamidade financeira vivenciada pelo Estado e menciona o julgamento das contas do Governador do Estado do Rio Grande do Sul de 2017. Por último, indica que a questão do índice não foi óbice absoluto à aprovação das contas.

### **Análise da Cfamge**

Em sede de análise estritamente técnica, que é o que compete à Cfamge, temos que o esclarecimento trazido pela Secretaria da Fazenda não merece acolhida, vez que desconsidera a legislação de regência. A Lei Complementar 141/12 é muito clara quando define:

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.** (grifou-se)

Face à inexistência de disponibilidade financeira, tecnicamente não podem ser computadas no cálculo do percentual constitucional os restos a pagar processados e não processados, de forma indiscriminada, como mencionado pela SEF. Assim, a Cfamge mantém o entendimento já esposado no Relatório sobre a Macrogestão e Contas do Governador do Estado de Minas Gerais e reafirma que o percentual aplicado em Saúde no ano de 2018 foi de 7,92% da receita corrente líquida de impostos e transferências.

Posto isto, há que se esclarecer sobre a jurisprudência colacionada aos autos pelo representante do ex-Governador. Da leitura atenta do julgamento proferido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, nos Autos do Processo nº 012077-02/17-7, referente às Contas de Governo – Exercício de 2017, constata-se que o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, nos autos da Ação Civil Pública nº 001/1.15.0061773-4, havia sustentado a inconstitucionalidade de dispositivos da LC 141/12. Dessa forma, em atenção à peculiaridade que envolvia a situação do Estado do Rio Grande do Sul, no Tribunal de Contas do referido Estado,

[...] a Supervisão Técnica considerou a questão ainda sub judice, devendo a matéria permanecer em acompanhamento nas futuras auditorias. Não obstante, anotou que, caso sobreviesse decisão judicial contrária à esperada pelo Executivo, as vedações previstas na Lei Complementar em comento passariam a ser de obrigatória observância ‘tendo como consequência o não cumprimento do percentual mínimo de gastos em saúde.

Após a resolução da ACP mencionada, restou rechaçada a arguição de inconstitucionalidade de dispositivos da LC 141/12 e, com isso, mesmo o TCERS, reconhecendo que poderia ser interposto recurso nos autos da ACP, entendeu que cabe ao Executivo adotar procedimentos tendentes a, no menor prazo possível, passar a cumprir as definições e critérios da LC 141/12, de forma a não incluir no cálculo do percentual constitucional o cômputo de despesas que denominou de controversas.

Portanto, diante dos esclarecimentos acima elencados, incontestemente a inaplicabilidade da jurisprudência trazida pelo ex-Governador e, no que tange aos aspectos técnicos e legais, esta unidade técnica mantém o posicionamento de que o Estado de Minas Gerais não aplicou em ASPS os recursos necessários para cumprir o percentual de 12% imposto pela Constituição da República.

Por fim, em relação ao argumento de que a violação da Carta Magna tem ligação com a crise financeira do Estado, tal questão já foi devidamente analisada nesta análise, não sendo necessário, neste ponto específico, tecer novas considerações.

### **Apontamento Técnico – Item 15 – Restos a Pagar**

Em 2015, antes das inscrições, o Estado registrou suficiência de R\$ 58,552 milhões e, portanto, só poderia inscrever RPNP até o limite de tal disponibilidade; contudo, inscreveu R\$ 4,330 bilhões. Em 2016, a insuficiência inicial era de R\$ 3,272 bilhões; e, mesmo assim, inscreveu o montante de R\$ 4,788 bilhões. Em 2017, houve insuficiência de R\$ 9,535 bilhões e foram inscritos R\$ 6,261 bilhões em RPNP, resultando numa insuficiência final de R\$ 15,797 bilhões. Em 2018, insuficiência de R\$ 26,759 bilhões e, mesmo assim, inscrições de R\$ 4,605 bilhões, acumulando uma insuficiência final de R\$ 31,364 bilhões. Registra-se, no período 2013 a 2018, uma variação negativa de 837,25%, em termos nominais.

### **Esclarecimentos Prestados**

A Fazenda e a AGE prestaram esclarecimentos cujos pontos relevantes destacam-se:

A AGE argumentou que, ao se abordar a questão dos Restos a Pagar frente à situação financeira do Estado, deve-se considerar que existe uma crise econômica que é notória e não apenas vivenciada por Minas Gerais. É uma crise do federalismo. Argumentou, ainda, que o Estado editou o Decreto 47.101/16, estabelecendo situação de calamidade financeira no âmbito do Estado de Minas Gerais e que a ALMG sancionou leis com previsão de déficits orçamentários.

A SEF, em seus esclarecimentos, citou que a ALMG, ao aprovar um orçamento deficitário, reconheceu a possibilidade de haver insuficiência de receita para as despesas autorizadas para 2018, refletindo na disponibilidade de caixa. Mencionou também que evidenciou em suas demonstrações contábeis os Restos a Pagar Processados e Não Processados, de forma a espelhar fielmente a real situação do Estado.

### **Análise da Cfamge**

Considerando o momento de crise econômica e financeira como a configurada nos últimos anos em nível mundial, nacional e regional, o Governo estadual editou o Decreto 47.101/16, estabelecendo situação de calamidade financeira no âmbito do Estado de Minas Gerais, com fundamento no disposto no art. 65 da Lei Complementar 101 – LRF, em razão do crescente déficit financeiro ocasionado pela dificuldade de arrecadação de receitas originárias.

Assim, houve uma ampliação do conceito de calamidade pública, para abarcar situação de precariedade da ordem financeira estadual. Todavia, aplicando a interpretação sistemática e teleológica da Lei Complementar 101/00, entende-se que o legislador buscou o equilíbrio orçamentário e financeiro<sup>8</sup>, uma vez que “o objetivo principal da LRF é prevenir a ocorrência de desequilíbrios nas contas públicas que comprometam a sustentação da estabilidade macroeconômica e, para isso, impõe severos limites à realização de despesas e ao endividamento, de modo a garantir o cumprimento das metas fiscais” (REZENDE, 2013, p. 13-64). Portanto, não é razoável o elastecimento interpretativo do art. 65 da LRF para abranger situações de precariedade econômica e financeira de qualquer ente federativo, principalmente para motivar o desequilíbrio financeiro das contas públicas. É dissonante com o fundamento da LRF. Conforme dito exaustivamente alhures, o significado de calamidade pública refere-se à ocorrência de desastres naturais.

Ademais, mesmo que prevaleça o entendimento acerca da possibilidade de decretação de calamidade financeira nos moldes do art. 65 da LRF, tal situação não elide a observância obrigatória do Estado aos comandos constitucionais, especialmente, além de outras, às normas que impõem aplicação mínima em Saúde (art. 77, ADCT da CR/88) e Educação (art. 212 da CR/88), pois lei complementar não tem “força” para afastar normas constitucionais de eficácia plena.

Com referência à previsão de um orçamento deficitário, ainda que considerada a grave situação do Estado, atenta contra os princípios da LRF, lei esta que impõe sejam adotados mecanismos especiais de ajuste a limites e condições em tempos de recessão econômica, com pressupostos na ação planejada das autoridades e na responsabilidade da gestão fiscal, a fim de garantir o equilíbrio das contas públicas.

Portanto, a equalização entre receitas e despesas se estabelece, então, como pilar da gestão fiscal responsável. O planejamento é ferramenta imprescindível e consiste em definir os objetivos que devem ser

---

<sup>8</sup> “Os atos de imprevidência do Estado, por outro lado, não caracterizam a calamidade pública, como já decidido pelo TCU no Processo n. 107.639-51. Na ocasião, esse Colendo Tribunal apreciou o pedido de um determinado Prefeito que havia solicitado parecer sobre a abertura de crédito extraordinário no valor de CR\$ 15.000.000,00, destinado à aquisição urgente de veículos, para transporte de lixo, ambulâncias, inclusive reparações da frota existente. Justificou aquela autoridade máxima municipal que o seu pedido de crédito extraordinário seria imprescindível para evitar a calamidade, que, no entanto, não existia. Solicitou a verba extraordinária no intuito de envidar esforços públicos necessários para a solução dos problemas emergenciais da municipalidade. Como não existia a calamidade, a mera expectativa, por si só, teve o condão de desnaturar a urgência do respectivo crédito suplementar, sendo indeferido o pleito pelo TCU. As despesas extraordinárias, mesmo que urgentes, não poderão ser taxadas de calamidade pública quando não houver realmente seu enquadramento legal.” (MATTOS, 2014, p. 393-4) (grifou-se)

alcançados e prever, permanente e sistematicamente, os acontecimentos que poderão interferir no seu cumprimento.

Entende-se que, quando a conjuntura econômica não se mostra favorável, os gastos devem ser contingenciados, pois há que se promover a equalização. Não se pode gastar mais do que se arrecada. A permissão de conduta contrária é incompatível com o ordenamento jurídico, mormente com a LC 101 – LRF. Tampouco deve ser considerada a assertiva de que a não existência dos recursos financeiros não signifique que as despesas não serão honradas.

Esta unidade técnica considera pertinentes as informações prestadas pela SEF MG quanto à evidenciação dos Restos a Pagar Processados e Não Processados nas Demonstrações Contábeis. Os esclarecimentos prestados reforçam o empenho da Cfamge no sentido de se conferir transparência à gestão dos recursos públicos. No tocante ao equilíbrio entre a disponibilidade de caixa e as inscrições de Restos a Pagar Não Processados, este tema tem sido objeto de apontamento em relatórios de exercícios anteriores, sem no entanto auferir os resultados necessários em sua plenitude.

Diante do exposto, este órgão técnico ratifica os apontamentos exarados no relatório inicial, item 5.9, fl. 139-152. Por fim, esta unidade técnica registra que este Egrégio Tribunal tem importante papel na interpretação de aspectos ligados à gestão fiscal responsável, que devem contribuir para o zelo, equilíbrio e regular gestão das contas públicas.

### **Conclusão**

Recebidas as respostas do Estado aos questionamentos, junta-se o Guia do Índice de Efetividade da Gestão Estadual – IEGE, Apêndice I deste Processo, produzido pela equipe da Cfamge.

Em observância ao § 2º do art. 233 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, procedeu-se à análise da defesa do Estado na Abertura de Vista da Prestação de Contas Anual do ex-Governador do Estado de Minas Gerais, referente ao exercício de 2018, que ora se encaminha ao Ministério Público junto ao Tribunal, em cumprimento ao despacho de fl. 457 do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator José Alves Viana.

**Tribunal de Contas, 02 de agosto de 2019.**

Délia Mara Villani Monteiro  
Analista de Controle Externo TC - 2714-3  
Coordenadora da Cfamge

Adalberto Soares de Freitas  
Analista de Controle Externo TC - 800-9

Ana Carolina de Macedo e Marques Lanna  
Analista de Controle Externo TC - 3203-1

Cileme Fiúza de Oliveira  
Analista de Controle Externo TC - 1133-6

Clélia Regina Arruda Álvares  
Analista de Controle Externo TC - 968-4



Daniela Soares Toledo Guerra  
Analista de Controle Externo TC - 3227-9

Eliana Vilaça Brina  
Analista de Controle Externo TC - 1108-5

Gilza Maria Lima Guimarães  
Analista de Controle Externo TC - 1437-8

Guilherme César Galindo  
Analista de Controle Externo TC - 1092-5

João Batista Barbosa de Sales  
Analista de Controle Externo TC - 1148-4

Lucinéia Ribas Matoso  
Analista de Controle Externo TC - 1453-0

Marcela Vieira Rodrigues de Cunha  
Analista de Controle Externo TC - 3283-0

Maria Silvia Reis  
Analista de Controle Externo TC - 831-9

Paulo Henrique Bese Lobato  
Analista de Controle Externo TC - 2668-6

Rafael Auad Gama  
Analista de Controle Externo TC - 3236-8

Suzana de Abreu Lemos  
Analista de Controle Externo TC - 2275-3

Valéria Guimarães Garcia Goulart  
Analista de Controle Externo TC - 1479-3

Vívian Santos de Moraes  
Analista de Controle Externo TC - 3219-8

**Suporte Operacional:**

Maria Beatriz Moreira dos Santos TC – 1221-9 – Oficial de Controle Externo

**Revisão:**

Eliana Perillo Januzzi TC – 2059-9 – Oficial de Controle Externo

**Atuários:**

André Luiz Lemos Andrade Gouveia TC - 3179-5

Fábio Porcher Alves TC - 3294-5

Gisele Gonçalves de Brito TC - 3178-7

Maria Julia Ferreria e Silva TC – 3216-3