



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

PROCESSO N.: 1.066.559

NATUREZA: Balanço Geral do Estado

PROCEDÊNCIA: Governo do Estado de Minas Gerais

EXERCÍCIO: 2018

RESPONSÁVEL: Fernando Damata Pimentel

RELATOR: Conselheiro José Alves Viana

REVISOR: Conselheiro Wanderley Geraldo de Ávila

Excelentíssimo Senhor Relator,

I - RELATÓRIO

Tratam os autos do exame das contas anuais prestadas pelo Governador do Estado, exercício financeiro de 2018, encaminhadas ao Tribunal por meio do OF/SECCRI/ATL/GOV N° 03/2019 (fl. 1), em cumprimento ao disposto no inciso XII do art. 90 da Constituição do Estado – CE de 1989, ao § 1º do art. 229 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado – RITCEMG¹ c/c o art. 230 do mesmo diploma legal.

A Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado – CFAMGE procedeu ao acompanhamento da execução orçamentária e à análise das contas anuais do Governador, fls. 11 a 391, sob os enfoques contábil, financeiro, jurídico, orçamentário (inclusive planejamento, com vistas ao cumprimento das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento governamental e seus reflexos no desenvolvimento econômico e social do Estado) e patrimonial, concluindo, às fls. 383

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

a 391, pela necessidade de manifestação do Sr. Fernando Damata Pimentel, Governador do Estado, à época, quanto aos seguintes apontamentos, *verbis*:

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. (...)

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 mineradores; (II) aquelas que confirmem os locais beneficiados, haja vista que foram listados 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.

3. Atividades-Fim do Orçamento Fiscal

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 (sic) 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.

4. Educação – Recursos Vinculados por Determinação Constitucional

O Consfundeb 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/TCMG 13/08, art. 13, §§ 2º e 4º.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

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.

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 registradas pelo Estado como receitas arrecadadas, não foram computadas no RREO a título de Receitas Recebidas do Fundeb. (...)

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).

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.

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.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

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.

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.

7. 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

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.

8. Análise da Situação Financeira e Atuarial

A situação atuarial do Ipsemg teria que ser determinada após análise dos resultados do plano de benefícios capitalizado do Instituto que, conforme a LC 131/2013, é o Funprev-MG. Entretanto, este plano ainda não está em operacionalização, de modo que o Funfip está absorvendo os servidores que deveriam ser do Funprev, em desacordo com o § 2º do art. 20 da Portaria MPS 403/08: “O Plano Financeiro deve ser constituído por um grupo fechado em extinção sendo vedado o ingresso de novos segurados, os quais serão alocados no Plano Previdenciário”. Com relação ao IPSM, são necessários esclarecimentos sobre os parâmetros utilizados na projeção, para que seja possível verificar a real situação atuarial do Instituto e a magnitude da responsabilidade do Tesouro Estadual para com ele.

O Regulamento Geral do Iplemg, publicado no Diário Oficial do Legislativo de 6/4/01, estabelece o Pecúlio Funeral, correspondente ao estipêndio de contribuição do deputado para fins de benefício, e o Pecúlio por Morte, equivalente a 100 vezes o valor da última contribuição do segurado. Determina ainda que poderão ser financiados outros benefícios na forma de regulamento assistencial específico, observada a reserva técnica atuarial. Tendo em vista suas disposições, entende-se que as reservas relativas à futura concessão desses benefícios deveriam ter sido calculadas pelo atuário responsável pelo plano com o mesmo detalhamento dos anos anteriores, a fim de que se possa verificar se os compromissos foram dimensionados de acordo com o Regulamento e com as boas práticas atuariais.

Destaca-se que, de acordo com o artigo 10 da LC 125/12, 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. Tal projeto, no entanto, ainda não foi encaminhado.

No Anexo da Avaliação Atuarial é apresentada a Projeção Atuarial 2018. As receitas de 2019 são exatamente iguais ao Ativo do Iplemg e, ao se deduzirem as despesas desse mesmo ano, não se verifica o saldo informado. Além disso,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

em 2059, último ano em que é apresentada a projeção, o saldo do Instituto é positivo, no valor de R\$ 133.584.248,86, embora o plano encontre-se deficitário, razão por que recomenda-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.

9. LDO 2018

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 prioritizadas 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 prioritizadas 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. Devendo o Estado se pronunciar quanto ao prazo necessário para se adequar ao estabelecido na Constituição Estadual.

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.

10. Renúncia de Receita

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

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).

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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

11. Dívida Ativa

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.

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.

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, fls. 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.

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,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

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 remidos, visando a elucidação dos fatos.

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.

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

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.

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.

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).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

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.

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.

À fl. 457, foram determinadas (i) a citação do Governador do Estado de Minas Gerais, à época, Sr. Fernando Damata Pimentel, para apresentação de alegações e/ou documentos que julgasse pertinentes, em face dos apontamentos constantes da conclusão de fls. 383 a 391; e (ii) a intimação do atual Governador do Estado, Sr. Romeu Zema Neto, para conhecimento e adoção dos procedimentos administrativos necessários à viabilização dos documentos relativos à apresentação da defesa.

Regularmente citado (fl. 462) e após ter-lhe sido deferida dilação do prazo fixado para manifestação, foram apresentados, pelo Sr. Fernando Damata Pimentel, a defesa (fls. 473 a 545) e os documentos que a instruem (fls. 546 a 852).

Após exame da documentação supracitada, foi acostado aos autos o reexame de fls. 856 a 879, do qual se infere que restou reiterada a maioria das irregularidades/inconsistências acima apontadas, as quais serão objeto de análise no presente parecer.

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

É o relatório, no essencial.



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

II - FUNDAMENTAÇÃO

À vista do pormenorizado trabalho de acompanhamento das contas de Governo e da Macrogestão do Estado de Minas Gerais, exercício de 2018, ratifica este *Parquet* os apontamentos constantes do relatório técnico inicial acostado às fls. 11 a 391.

Entretanto, revela-se pertinente tecer considerações acerca dos itens que motivaram a abertura de vista, salientando-se que, para tanto, será adotada a numeração constante da conclusão do exame técnico inicial (fls. 383 a 391).

Registre-se que não serão objeto de análise as questões que, na esteira do reexame técnico, restaram plenamente esclarecidas pela defesa.

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

1. Execução do Orçamento de Investimento

A Lei Estadual n. 22.943, de 12 de janeiro de 2018 (Lei Orçamentária Anual – LOA), estimou para o exercício financeiro *sub examine* a receita no montante de R\$92.972.534.034,00 e despesas no valor de R\$101.057.263.378,00, atribuindo ao Orçamento Fiscal – OF, incluídas as operações intraorçamentárias, o valor de R\$ 101,057 bilhões (95,44%), e ao Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado – OI, o valor de R\$ 4,831 bilhões (4,56%).

Salienta-se que do valor de R\$ 4,831 bilhões inicialmente previstos no orçamento de investimentos das empresas controladas pelo Estado para aplicação em seus programas, R\$ 98,098 milhões foram destinados para aumento de capital e R\$ 4,7323 bilhões para outros investimentos.

Sendo verificada a execução de despesas em volume maior que os créditos consignados no orçamento de investimentos das empresas Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais - BDMG e Copasa Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S/A – COPANOR, em desacordo com a legislação vigente, foi solicitada justificativa para a execução dos projetos 6005 e 3027, fls. 103/104.



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

Em sede de defesa, foi alegado pela Advocacia Geral do Estado que esses apontamentos não se enquadrariam no escopo das contas de governo (consoante inciso I do art. 71 da CR/88), devendo ser analisados quando do exame das contas de gestão das aludidas entidades, cujas responsabilidades estariam afetas aos respectivos administradores e sujeitas ao julgamento pelo Tribunal de Contas (inciso II do art. 71 da CR/88).

Analisando tais esclarecimentos, às fls. 857/858, a CFAMGE aduziu 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.

Assim, considerando que as despesas realizadas pelo BDMG e pela COPANOR, no âmbito de projetos ou atividades cuja gestão lhes tenham sido confiadas, devem compor o escopo de análise das contas de governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo estadual, reiterou a Unidade Técnica os apontamentos feitos no relatório inicial.

No que toca aos argumentos apresentados pela Secretaria de Estado da Fazenda, em face da impossibilidade material de retificar, extemporaneamente, as despesas que excederam os créditos autorizados para o exercício de 2018, sugeriu que fosse recomendado ao BDMG e à COPANOR a observância ao 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.

Destarte, restou comprovado que foram executados 175,51% de créditos consignados no orçamento de investimentos do BDMG e da COPANOR, um volume de despesas maior que os créditos consignados no orçamento de investimentos, parte integrante do Orçamento do Estado, em grave afronta às normas constitucionais e infraconstitucionais que dispõem sobre a execução orçamentária.



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

Em razão disso, em conformidade com a CFAMGE, entende este *Parquet* que o BDMG e a COPANOR descumpriram o inciso II do art. 167 da CR/88 c/c o inciso II do art. 161 da CE/89, que vedam a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, bem como o art. 42 da Lei n. 4.320/64.

Por fim, considera-se necessário recomendar ao Executivo que aprimore o planejamento orçamentário e mantenha permanente controle e monitoramento da execução do orçamento de investimento das empresas por ele controladas, de modo a dar cumprimento ao regramento legal pertinente à matéria.

2. Recursos da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais - CFEM

A compensação financeira pela exploração de recursos minerais - CFEM encontra substrato no §1º do art. 20 da CR/88, que assegurou aos municípios, estados e União uma contrapartida pela exploração dos recursos minerais em seus respectivos territórios.

A CFEM foi instituída pela Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e regulamentada pela Lei n. 8.001, de 13 de março de 1990, sendo o Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM o órgão responsável por administrar, regular e fiscalizar a arrecadação devida por quem exerce a atividade de mineração, em decorrência da exploração ou extração de recursos minerais.

No que concerne ao percentual de distribuição da compensação financeira devida aos entes federativos, sua arrecadação somente foi iniciada após regulamentação, o que se deu por meio da Lei n. 8.001, de 13 de março de 1991.

Os artigos 252 e 253 da CE/89 determinam que os recursos estaduais da CFEM sejam prioritariamente aplicados na assistência aos municípios mineradores.

O art. 8º, com a redação que lhe conferia a Lei n. 7.990/89, vedava a aplicação dos recursos da CFEM ao pagamento de dívida e do quadro permanente de pessoal.



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

Contudo, esse artigo sofreu alterações supervenientes (Leis n. 10.195/2001 e n. 12.858/2013), tendo sido excetuados da mencionado vedação (i) o pagamento de dívidas para com a União e suas entidades e (ii) o custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.

A CFAMGE suscitou à Secretaria de Estado da Fazenda que se manifestasse acerca da baixa aderência da execução orçamentária destas despesas aos programas consignados na LOA, bem como comprovasse o atendimento às prescrições legais na execução das despesas mais expressivas, com a conseqüente utilização dos recursos para reparação dos prováveis prejuízos causados pela atividade minerária no local onde foi desenvolvida, com indicação do município, ou o seu enquadramento nas exceções previstas na legislação.

Após exame dos argumentos aduzidos pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto, os quais foram considerados insubsistentes, e considerando que a receita efetivamente arrecadada com o recurso (Fonte 32), no valor de R\$ 264,660 milhões, não foi utilizada integralmente no exercício, restando evidências de descumprimento constitucional de aplicação prioritária na assistência aos municípios mineradores, entendeu a Unidade Técnica pela necessidade de complementação das informações ou de apresentação de justificativas.

Instado a manifestar-se, foram apresentados os esclarecimentos e documentos de fls. 487 a 490, fls. 563-v a 589 e fls. 659 a 668.

Para comprovar o enquadramento dos gastos com a Fonte 32 foram indicadas as Ações 1076 – Elaboração da Revisão de Tarifa da Distribuição de Gás Canalizado em MG e 4459 – Promoção da Eficiência Energética em MG, aduzindo 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



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

estrategicamente para que os municípios mineradores diversifiquem sua economia. Essa justificativa foi considerada procedente pela CFAMGE.

No que se refere à indicação dos locais beneficiados com os recursos da CFEM, o entendimento do Estado é de 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.

O Estado informou que houve preponderância de alocação desses recursos nos municípios mineradores, sendo que, do montante de R\$ 62.401.070,51, apropriados à Categoria Capital, 67% (R\$ 41.676.481,05) foram destinados a esses municípios, apresentando o Anexo I – Despesa de Capital com a listagem de todos os beneficiários.

Apesar de ter afirmado ser impossível a individualização da execução municipalizada por fonte de recurso, apresentou, também, o Anexo II – Despesa de Custeio (fl. 577-v a 579), discriminando o valor total alocado em cada ação da Fonte 32 e os valores de outras Fontes que também as financiaram. Informou que foram integralmente contabilizadas em municípios mineradores as seguintes ações: (i) Promoção e Participação em Feiras, Exposições e Eventos-4442 (R\$ 77.643,00); (ii) Promoção e Apoio a Ações do Fórum Permanente Mineiro das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte-4456 (R\$ 3.694,50); e (iii) Promoção da Eficiência Energética em Minas Gerais-4459 (R\$ 14.581,55).

Acrescentou, ainda, que foi baixa a execução das ações em municípios não mineradores, a saber: (i) Promoção e Desenvolvimento do Artesanato de MG-4462 (R\$ 77.979,03) e (ii) Fortalecimento do Cooperativismo Mineiro-4438 (R\$ 6.920,14), representando 0,4% e 0,87%, respectivamente, do valor total da despesa realizada por ação.

Quanto à ação Projetos, Construções, Reformas, Ampliações Complexo Cidade das Águas (4698), não foi demonstrada a municipalização da execução



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

orçamentária de R\$645.401,08, assim como parte do valor de R\$9.598.929,49 utilizados na Ação 4186 – Recuperação e Manutenção da Malha Viária.

Desse modo, restou comprovado que, da previsão de 17 ações contempladas com recursos da Fonte 32 – CFEM, no exercício de 2018, no valor de R\$ 152.155.961,00, houve execução orçamentária em apenas em 10 delas, no valor de R\$ 155.249.266,33.

Segundo a Unidade Técnica, “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”, fl. 859-v.

Lado outro, restou comprovado que o Governo aplicou apenas 58% dos recursos arrecadados com a CFEM no exercício, apesar de recomendações dessa Corte de Contas para maximizar a utilização de tais recursos, alinhando-os às ações prioritárias estabelecidas na CE/89, bem como para fundamentar o ato que autoriza os gastos em setores diversos do que os previstos.

Deve-se registrar que não houve manifestação do Estado quanto às recomendações expressas nas Contas de 2016 e de 2017 de normatização do Plano de Integração e Assistência aos Municípios Mineradores e de criação do Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores.

Nesse sentido, e tendo em vista o robusto arcabouço legal existente acerca da destinação dos recursos oriundos da CFEM, não merecem prosperar as alegações apresentadas pela SEPLAG e pela AGE, dentre elas a 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%.

Assim, vale frisar que o Estado, além de descumprir as normas legais que regem a matéria, não tem observado as diversas recomendações expedidas por esse



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

Tribunal quando da emissão do parecer prévio, e não aplicou integralmente os recursos arrecadados com a assistência prioritária aos municípios mineradores e à proteção do meio ambiente, no exercício.

Desse modo, este *Parquet* entende pela inobservância do art. 252 e §§ 1º e 3º do art. 253 da CE/89, e reitera a necessidade, já exarada nas contas relativas ao exercício de 2017, de acompanhamento e monitoramento da aplicação e dos resultados da Lei n. 22.381/2016, nas esferas estadual e municipal, para fins de integração.

Por fim, ratifica este Ministério Público o posicionamento técnico e entende que devem ser mantidas as recomendações já expedidas ao Governo quando da apreciação das contas relativas aos exercícios anteriores para:

- a) envidar esforços para a normatização do Plano de Integração e de Assistência aos Municípios Mineradores;
- b) envidar esforços para criar o Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, previsto no § 3º do art. 253 da Constituição Mineira;
- c) gerenciamento dos recursos do CFEM em conta própria do órgão gestor, considerando-se a destinação vinculada de tais recursos por fixação de norma constitucional; e
- d) fazer constar das próximas leis orçamentárias a Procedência 2 para a Fonte 32, de modo a possibilitar a identificação do órgão gestor e repasse dos valores arrecadados com CFEM para conta interna específica.

3. Atividades-Fim do Orçamento Fiscal

Do exame da execução orçamentária dos programas do Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG, por tipo de ação, verifica-se a redução no quantitativo de ações e aportes dos projetos do orçamento fiscal que resultam em produtos que concorrem para a expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental. Essa redução tem ocorrido inclusive nas ações de acompanhamento intensivo, com repercussão nos investimentos em programas estratégicos.



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

Ao revés, têm sido crescentes os gastos (i) com as operações especiais, aí incluídos os juros sobre a dívida pública, despesas previdenciárias, precatórios, indenizações, entre outros; e (ii) com as atividades-meio, cujo objeto é desenvolvido de forma contínua e permanente, tendo em vista a manutenção do fornecimento e/ou prestação de um bem ou serviço que não refletem uma atividade finalística do governo.

Como destacado no exame inicial, do montante de R\$111.464.976.436,14 de despesas realizadas, o valor de R\$29.273.158.416,05 foi classificado como atividade-meio, e o valor de R\$16.843.958.054,67, como de atividade-fim do orçamento fiscal.

3.1. Classificação das despesas com Pensões dos Militares

Ocorre, que, como constatado em exercícios anteriores, foi classificada como atividade-fim, no exercício de 2018, as despesas executadas com as Pensões dos Militares, incompatíveis com a mencionada classificação.

A despeito dessa constatação, da verificação de manutenção do registro dessas despesas como atividade-fim também no exercício de 2019, e da intenção declarada pelo Governo de rever a classificação desse tipo de despesa, se atividade-fim ou operação especial, foi solicitado à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG informação acerca dos estudos ou conclusão alcançada sobre o tema ora em questão.

A SEPLAG manifestou-se quanto a este item, às fls. 668 a 669, e informou 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”, fl. 860.

De acordo com a 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

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.

Desse modo, não se pode olvidar, face às considerações aduzidas, que as despesas com as Pensões dos Militares foram classificadas incorretamente no exercício em análise.

3.2. Transferência para financiamento do Transporte Escolar

Inicialmente, cumpre destacar que dentre os itens com os maiores acréscimos em relação ao exercício de 2017 estão as transferências para financiamento do transporte escolar, cujo aumento no exercício foi de 2.975,85%, passando de R\$ 10,873 milhões para R\$ 334,423 milhões.

Tal elevação se sobressai ante à verificação de expressivo decréscimo ocorrido no exercício de 2017, em relação ao exercício de 2016, cujos gastos perfizeram o valor de R\$310,880 milhões.

A título de esclarecimento foi solicitada a citação do Governo para elucidar o histórico de variações na execução dessa despesa, em razão da insuficiência dos esclarecimentos prestados quando da abertura de vista das Contas do exercício de 2017.

A SEPLAG manifestou-se quanto a este item às fls. 668 a 670.

Em sede de reexame, a CFAMGE não acatou as alegações da SEPLAG no sentido de que o Estado teve um custo médio de R\$266 milhões, no período de 2015 a 2018, com as Transferências para Financiamento do Transporte Escolar, relativo, tanto aos desembolsos financeiros para pagamento de despesas empenhadas nos respectivos exercícios, quanto daqueles inscritos em restos a pagar processados e não processados.

De acordo com os levantamentos efetuados por meio do Siafi, a Unidade Técnica constatou a improcedência dos dados, apurando que:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

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.

Desse modo, foi mantido o apontamento constante do exame inicial, reiterando-se ser difícil não ter havido prejuízo para a continuidade da política pública em questão.

Diante do exposto, quanto ao item 3 em exame, entende este *Parquet*, na esteira do que constou no relatório técnico, pelo encaminhamento das seguintes recomendações:

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

b) atentar para o histórico de redução dos aportes nas ações de Acompanhamento Intensivo, assim como para a baixa aderência da execução orçamentária ao respectivo planejamento, considerando a sua relevância e caráter estratégico no contexto da gestão governamental e as disposições dos decretos sobre a programação orçamentária e financeira do Estado – em 2018, o decreto nº 47.371, art. 6º, I –, que determinam que compete aos responsáveis pelas Superintendências de Planejamento, Gestão e Finanças assegurar a precedência na realização dessas ações;

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



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

4. Educação – Recursos Vinculados por Determinação Constitucional

De acordo com a regra insculpida no artigo 212 da CR/88, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aplicar, pelo menos, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino - MDE.

Com o objetivo de garantir a universalização da educação básica e a remuneração condigna dos trabalhadores da educação, foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, com a redação que lhe foi conferida pela Emenda Constitucional n. 53/2006.

4.1. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB

Visando à persecução da Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, foi assegurada, no âmbito do Estado, a criação de fundo de natureza contábil, constituído por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do *caput* do art. 157; os incisos II, III e IV do *caput* do art. 158; e as alíneas “a” e “b” do inciso I e o inciso II do *caput* do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição da República.

Extrai-se do relatório resumido da execução orçamentária do Estado – RREO que foram destinadas ao FUNDEB, no exercício de 2018, receitas no montante de R\$8.956.274.710,27. Entretanto, como demonstrado no exame inicial, efetivamente, foi repassado o valor de R\$3.886.942.891,86, fl. 226.



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

Constata-se que o Estado não repassou a integralidade do percentual de transferências constitucionais que lhe competia para a formação do fundo, como demonstrado alhures, sendo que a diferença entre o valor repassado e o devido remonta a R\$5.069.331.818,41 e, ao assim proceder, descumpriu os dispositivos constitucionais que determinam a transferência das receitas discriminadas no art. 60 do ADCT para composição do FUNDEB, bem como os arts. 16 e 17 da Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007.

Releva ressaltar que o § 6º do art. 69 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, preconiza que os atrasos da liberação dos recursos destinados à manutenção do ensino, das receitas resultantes de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, sujeitarão os recursos à correção monetária e a responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.

Ademais, o §1º do art. 69 da LDB consigna que a parcela da arrecadação de impostos pelos Estados a ser repassada aos Municípios sequer deve ser computada como receita pertencente ao ente que a transferir.

É importante salientar que a CFAMGE constatou diferença entre o valor informado no RREO, relativo ao ICMS destinado ao fundo, e o cálculo dos recursos do ICMS que lhe seriam destinados, resultando em transferência a menor, no valor de R\$125.737.809,10, somente no exercício de 2018, fl. 220.

A metodologia utilizada pelo Estado não incluía o valor correspondente ao Fundo de Combate à Pobreza, equivalente a 2% do ICMS, o que resultava em prejuízo ao fundo, o que levou a referida Unidade Técnica a proceder ao levantamento dos valores de ICMS informados pelo Estado, no período de 2012 a 2018, apurando uma diferença a menor no ICMS, nesse período, no montante de R\$492.258.509,62, fls. 220 a 223.

Solicitado à Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais – SEF/MG que providenciasse os devidos ajustes e informasse as providências tomadas para sanar as inconsistências apuradas, os esclarecimentos apresentados não foram acatados pela CFAMGE, pois, em seu entendimento, “não se pode deduzir da base de cálculo das



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

receitas dos impostos, que são a base do índice para a aplicação em MDE, aí incluído o Fundeb, qualquer parcela de receita vinculada a fundo ou despesa, conforme preconizado no art. 212 da CR/88, que menciona 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, não havendo qualquer excepcionalidade além das transferências constitucionais a que os Estados estão obrigados”, fl. 222.

Ao remate, considerou que a Constituição Federal não excluiu os recursos decorrentes da alíquota adicional do ICMS, prevista no art. 82, § 1º, do ADCT, da base de cálculo das receitas de ICMS a serem repassadas ao FUNDEB, bem como que o procedimento adotado pelo Estado não encontra amparo nas regras constitucionais e legais.

Em sede de reexame a CFAMGE confirmou 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, fl. 861-v.

Tendo em vista o teor da justificativa apresentada pela Secretaria de Estado da Fazenda para a ausência de repasse ao FUNDEB, no exercício de 2018, do valor de R\$5.069.331.788,41, qual seja, a crise financeira vivenciada pelo Estado, e a insuficiência de motivação para a falta de repasse da parcela de 20% sobre o adicional de até 2% do ICMS destinado ao Fundo de Combate à Pobreza, forçoso é concluir que foram descumpridos os dispositivos constitucionais que determinam a transferência das receitas discriminadas no art. 60 do ADCT para composição do FUNDEB c/c os arts. 16 e 17 da Lei n. 11.494/2007 e art. 82, § 1º, do ADCT.

Assim, também neste particular, ratifica este Ministério Público as conclusões alcançadas pela Unidade Técnica.

4.1.1. Receita/Despesas do FUNDEB

A CFAMGE identificou uma diferença de R\$63.000 milhões entre o valor consignado no Demonstrativo da Receita Orçamentária Fiscal do Estado, que registrou a título de receitas oriundas da Fonte 23 – FUNDEB o valor de R\$5.297 bilhões e o valor



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

registrado no RREO - valores transferidos do FUNDEB para o Estado no valor de R\$5.234 bilhões.

Verificou tratar-se de recursos do FUNDEB, denominados Outras Restituições que, a despeito de terem sido registradas pelo Estado, não foram computadas no RREO a título de Receitas Recebidas do FUNDEB. Tal constatação ocasionou um pedido de esclarecimento ao Estado pela não inclusão desse valor no RREO, fl. 217.

De acordo com o RREO, retornou ao Estado, a título de receita para o FUNDEB, o montante de R\$5.233.971.073,92, dos quais foram empenhadas e liquidadas no exercício despesas no valor de R\$4.892.968.613,52.

Dentre as despesas empenhadas e liquidadas, R\$4.400.975.438,34 foram quitados no exercício e R\$492.041.501,17 foram inscritos em restos a pagar.

Chama a atenção o fato de se inscrever em restos a pagar despesas no montante de R\$492.041.501,17, quando havia sobra de recursos de aproximadamente R\$832,725 milhões de recursos do FUNDEB relativos ao exercício de 2018. Esse montante equivale ao percentual de 15,92% das receitas do fundo e é superior ao limite de 5% tolerado para não utilização no exercício, o que, no entendimento deste *Parquet*, contraria o disposto no art. 21, § 2º, da Lei n. 11.494/2007.

Após exame da defesa e documentos apresentados pelo Estado, a CFAMGE manifestou-se no seguinte sentido, fls. 861 a 862-v:

✓ A justificativa para a diferença de R\$63.000 milhões entre o valor consignado no Demonstrativo da Receita Orçamentária Fiscal do Estado e o valor registrado no RREO a título de receitas oriundas da Fonte 23 – FUNDEB não foram satisfatórias, uma vez que o valor anotado na linha 9 registra valor de outras receitas destinadas ao ensino, que não se referem às linhas 5 a 8 do RREO, espaços dedicados a receitas que não compõem a base de cálculo dos limites mínimos a serem aplicados em MDE;

✓ As justificativas apresentadas não elucidaram a informação de que foram inscritos como sendo Restos a Pagar Inscritos no Exercício o montante de



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

R\$492.041.501,17, **sem disponibilidade financeira de Recursos do FUNDEB** (informados no RREO, Anexo 8), ao mesmo tempo em que se constatou superávit financeiro do FUNDEB, de aproximadamente R\$832,725 milhões (linha 20.3 do RREO – 2018);

✓ Não procede a alegação de que a não inclusão do valor de restos a pagar não processados não informados na linha 35 do RREO não causaria prejuízo à apuração do percentual de aplicação em MDE, em razão de sua irrelevância, isto porque, caso esse valor fosse deduzido para efeito de cálculo do mínimo percentual do ensino, o índice informado passaria de 21,99% para 21,01%.

Tais constatações, somadas ao fato de que o parecer do CONSFUNDEB foi exarado mencionando o montante de recursos não transferidos ao fundo pelo Estado (R\$2,476 bilhões) em valor diferente daquele apontado pelos demonstrativos apresentados ao Tribunal, conduziram a CFAMGE a recomendar a realização de fiscalização a fim de levantar elementos acerca da movimentação dos recursos do FUNDEB, sugerindo, ainda, inspeção ou auditoria no Estado com foco nesse fundo, medida essa que este Ministério Público de Contas reputa como essencial, em face da relevância da matéria.

4.1.2. Apuração dos gastos com profissionais do magistério da educação básica

Segundo informado pelo Estado e confirmado pelo exame técnico, do montante de 5.233.971.073,92 de receitas recebidas para o FUNDEB no exercício, o valor de R\$3.455.756.921,20 foi gasto com o pagamento dos profissionais do magistério, que perfaz o percentual de 66,03%, superior, portanto, ao mínimo legal.

4.1.3. Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Consfundeb



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

O Estado não havia apresentado, juntamente com sua prestação de contas anual, o parecer circunstanciado acerca do acompanhamento e controle sobre a distribuição, transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, elaborado pelo CONSFUNDEB, nos moldes que prescrevem os arts. 24, 25 e 27 da Lei n. 11.494/2007.

Após solicitação do Tribunal, foi apresentado parecer, aprovando a Prestação de Contas de 2018 com 2 (duas) ressalvas. E, do mesmo modo que ocorreu no exercício anterior, o parecer relativo à movimentação financeira do fundo no exercício de 2018 foi deliberado somente por 8 membros.

O Governo defendeu-se, salientando que as contas teriam sido aprovadas pela maioria dos representantes do CONSFUNDEB e que, no Decreto nº 44.513/07, não haveria previsão de quórum mínimo.

Após exame da manifestação do Estado, a CFAMGE entendeu 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 Consfundeb”, fl. 861.

De acordo com o art. 2º do Decreto n. 44.513/2007, o CONSFUNDEB é composto por onze titulares e onze suplentes. Se por um lado o Decreto não consignou o quórum mínimo para apreciação das contas, por outro, consignou igual composição de membros suplentes para substituir os titulares em caso de ausência. Logo, na eventual ausência de titulares deveriam ser chamados os membros suplentes para compor o quórum e apreciar as contas do FUNDEB de modo a salvaguardar a representatividade de todos os atores envolvidos.

Dessa forma, em face da relevância da matéria, este Ministério Público entende salutar a emissão de recomendação ao Governo no sentido de que se realize esforço que permita o pleno funcionamento do CONSFUNDEB.



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

4.2. Apuração do Índice de Aplicação no Ensino

Nas contas prestadas pelo Governo do Estado de Minas Gerais, foi apresentado um percentual de 21,99% de aplicação de recursos na MDE.

Ao proceder ao exame das despesas realizadas com MDE, a Unidade Técnica considerou irregulares os gastos com assistência comunitária (R\$229.187,90), os restos a pagar inscritos no exercício de 2018 sem disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino (R\$729.411.494,58), e o cancelamento de restos a pagar que compuseram o índice em exercícios anteriores (R\$446.058.478,42), computados para compor com o índice com MDE.

Considerou irregular, também, a inclusão do valor de R\$1.029.771.714,00, referente à perda estimada para o fundo consignada na LOA, na linha 30 do RREO, publicado em 30/01/2019, a título de despesas com MDE, tendo em vista que esse valor não corresponde, efetivamente, ao decréscimo nas transferências do Estado ao Fundo.

Corroborava essa assertiva o lançamento no Passivo Circulante do Estado do valor de R\$ 5.069.331.788,41, referente ao exercício de 2018, e do valor de R\$ 1.499.799,49, relativo ao exercício de 2017, devidos ao fundo a título de Repasses de Recursos Constitucionais e Legais não transferidos, que perfizeram o montante de R\$ 5.070.831.587,90.

Após proceder aos ajustes para evidenciação do montante correto com os gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino, entendeu a Unidade Técnica que o Estado não cumpriu o mínimo constitucional, tendo alcançado somente o percentual de 18,48%. Contudo, considerou necessário que restassem esclarecidos pelo Estado o que se segue:

- cômputo de despesas 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;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

- cômputo de todos os Restos a Pagar Não Processados - RPNP, sem disponibilidade de caixa no exercício, no montante de R\$ 729.411.494,58 no cálculo do índice constitucional da Educação;

- divergência entre o valor de R\$ 737.542.667,47 (Restos a Pagar Empenhados e não Liquidados do Exercício), informado no RGF – Anexo 5, e o informado na linha 29, Anexo 8 do RREO, R\$ 729.411.494,58, tendo a equipe técnica apurado uma diferença a maior no RGF de R\$ 8.131.172,89.

Diante da defesa apresentada, cumpre analisar cada item, conforme abaixo:

4.2.1. Despesas de caráter assistencial – subfunções Assistência Comunitária

A Unidade Técnica, em sua análise inicial, desconsiderou a contabilização, para alcance do índice da MDE, do valor de R\$229.187,90, por não se referir à natureza das despesas permitidas no artigo 70 da LDBEN.

Em sede de defesa, o Governo informou que os recursos foram totalmente aplicados pela Fundação Helena Antipoff – FHA, sendo inerente à estrutura da Fundação (Decreto n. 45.826/2011) promover atividades comunitárias extracurriculares e de apoio psicopedagógico para a comunidade e seus educandos, bem como Gerência de Oficinas Pedagógicas e Atividades Comunitárias.

Em sede de reexame, a Unidade Técnica, acertadamente, manteve seu entendimento, uma vez que esses gastos 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).

Na esteira das análises realizadas pela CFAMGE, entende este *Parquet* que não há como contabilizar como MDE o valor de R\$ 229.187,90, tendo em vista o preceituado nos artigos 70 e 71 da LDBEN, ficando ratificado o entendimento técnico também quanto a este ponto.



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

4.2.2. Cômputo irregular de RPNP sem disponibilidade financeira

Extraí-se, do Demonstrativo das Receitas e Despesas com a manutenção do ensino, que foi considerado, pelo Estado, para compor o índice constitucional, o montante de R\$729.411.494,58, a título de RPNP inscritos no exercício de 2018, fls. 229 a 232.

Tal procedimento foi considerado irregular tendo em vista que a **disponibilidade de caixa bruta foi de R\$296,809 milhões**, enquanto as **obrigações financeiras atingiram R\$7,375 bilhões**, o que resultou em uma insuficiência financeira de R\$7,079 bilhões, que somados aos RPNP inscritos no exercício de 2018 no montante de R\$737,543 milhões, geraram uma insuficiência total de **R\$7,7816 bilhões**.

Ainda segundo a Unidade Técnica,

Este Tribunal vem aceitando, na composição do índice de MDE, o cômputo de todos os RPNP, independentemente de vinculação da destinação dos recursos, **desde que haja disponibilidade de caixa, o que não ocorreu, conforme demonstrado na TAB. 135**. Ressalta-se que o art. 55, inciso III, alínea b, número 3 da LRF, determina, também, a inscrição de despesas empenhadas e não liquidadas – portanto os RPNP – até o limite do saldo da disponibilidade de caixa. Assim, **entende-se que os Restos a Pagar Não Processados – RPNP, que compõem os gastos com o MDE, devem ser decotados do cálculo do índice constitucional da Educação, ou seja, R\$ 729,411 milhões**.

Como apontado pela CFAMGE, à fl. 230, foi identificado, por meio de informações extraídas do Armazém de Informações Siafi, a relação dos restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira, vinculados ao ensino, inscritos em 2018, no montante de R\$729.410.742,71, fl. 230.

Em sede de defesa, o Estado alegou que o Governo de Minas vem apresentando sucessivos déficits orçamentários, em consonância com as leis orçamentárias devidamente aprovadas pelo Poder Legislativo e que vem registrando em sua contabilidade as obrigações pendentes de pagamento, em atendimento aos procedimentos contábeis vigentes, evidenciando de maneira transparente a situação fiscal do Estado de Minas Gerais.



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

Ao final, aduziu que, à vista do déficit orçamentário do exercício de 2018 (R\$11,232 bilhões), soaria dissonante do ponto de vista da evidenciação da informação desconsiderar os restos a pagar não processados no índice constitucional da educação, haja vista o seu pagamento nos exercícios subsequentes.

A despeito das alegações colacionadas pelo Estado, entendeu a CFAMGE que o Governo foi imprudente ao considerar os RPNP visando ao cumprimento do mínimo constitucional de 25% com a manutenção e desenvolvimento do ensino, mesmo tendo reconhecido que não dispunha de recursos financeiros capazes de acobertar tais despesas no exercício seguinte, haja vista o arcabouço legal que rege a matéria, notadamente, o § 1º do art. 1º e o inciso II do § 4º do art. 5 da IN/TCEMG n. 13/08, com as alterações da IN/TCEMG n. 05/12; assim como o n. 3 da alínea b do inciso III do art. 55 da Lei Complementar n. 101/2000.

Constatou essa Unidade, ainda, que, do montante de R\$ 729,411 milhões inscritos em RPNP da Educação no exercício de 2018, apenas 9,27% foram liquidados e que, destes, somente 54,66% foram pagos, ficando pendente de liquidação e pagamento, até junho de 2019, o total de R\$ 644,109 milhões, que representa 88,31% dos inscritos.

Assim, somente 5,07% do valor inscrito em restos a pagar (R\$729,411 milhões) no exercício de 2018 foi quitado até junho de 2019.

Além disso, como evidenciado pela CFAMGE, o mesmo procedimento ocorreu com os RPNP inscritos no exercício de 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.

A situação fiscal vivenciada pelo Estado é prova cabal de que não basta empenhar as despesas para compor índice constitucional, seja ele da educação ou da saúde, ao argumento de que os pagamentos de restos a pagar acontecem nos exercícios subsequentes.



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

Corroborando esse entendimento o levantamento dos pagamentos dos restos a pagar sem disponibilidade financeira, que foram considerados para compor o percentual constitucional do ensino, relativos aos exercícios de 2017 e 2018.

Tais fatos reforçam a necessidade de ater-se fielmente ao que prescrevem as disposições legais que regem a matéria, uma vez que, do valor inscrito em restos a pagar no exercício de 2018, somente 5,07% foi quitado até junho de 2019; e do valor do RPNP inscrito no exercício de 2017, foram pagos somente 14,79% no ano de 2018.

Por último, foi apontado ainda pela Unidade Técnica o descumprimento do Decreto n. 47.521, de 31 de outubro de 2018, que dispõe, em seu art. 6º, sobre a obrigatoriedade de cancelamento, até abril de 2019, das inscrições dos RPNP inscritos em 2018, visto que não foram liquidadas até 26/04/2019.

Quanto à impossibilidade de contabilizar, no índice em apreço, as despesas inscritas em RPNP sem disponibilidade financeira, cumpre trazer a lume trecho da decisão emanada por esse TCEMG, na Sessão do Tribunal Pleno do dia 20 de abril de 2016, nos autos da Consulta n. 932736 que, não obstante tratar de aplicações ligadas à saúde, desenvolve raciocínio que também deve ser utilizado para a MDE:

Feitas essas considerações, concluo que deverão ser aceitas no cômputo do percentual mínimo de gastos com as Ações e Serviços Públicos de Saúde as seguintes despesas:

- 1) despesas empenhadas, liquidadas e pagas no exercício;
 - 2) despesas empenhadas, liquidadas ou não, e inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades financeiras ao final do exercício;
 - 3) Restos a Pagar Processados pagos no exercício, cujo valor das respectivas despesas não compuseram o percentual de gastos em ASPS, no exercício em que foram empenhadas e liquidadas, por falta de disponibilidade financeira, e;
 - 4) Restos a Pagar Não Processados liquidados e pagos no exercício, cujo valor das respectivas despesas não compuseram o percentual de gastos em ASPS, no exercício em que foram empenhadas, por falta de disponibilidade financeira.
- (Grifou-se)

Neste particular, deve-se também lembrar a jurisprudência consolidada nas Câmaras desse Tribunal de Contas que, em diversas análises de contas de prefeituras



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

municipais², posicionaram-se pela exclusão dos valores relativos a restos a pagar não processados do cálculo dos gastos com educação e saúde, em razão da ausência de disponibilidade de caixa do município, casos em que foram emitidos pareceres pela rejeição das contas (*v.g.* Processo n. 977590).

Na contramão dessas decisões, o Pleno do TCEMG, na apreciação do Balanço Geral do Estado, exercícios de 2015, 2016 e 2017, autos n. 977590, n. 1007713 e n. 1040601, respectivamente, deliberou pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, aceitando computar, em caráter excepcional, os RPNP sem disponibilidade financeira para efeito de alcance do índice mínimo de 25%, com fundamento na grave crise financeira que assola o Estado.

Nessas decisões, foi permitido ao Estado, grosso modo, executar parcela dos orçamentos relativos aos gastos com MDE do exercício de 2015, no percentual de 2,1%, nos exercícios de 2016, 2017 e 2018. O mesmo procedimento foi realizado no tocante às contas de 2016, cujo percentual postergado foi de 2,23%, a ser executado nos exercícios de 2017 e 2018. Tal permissivo ocorreu também por ocasião do exame das contas do exercício de 2017.

Essas concessões acabaram por agravar o descontrole financeiro do Estado que, além de ter que se desincumbir de cumprir a Lei Orçamentária relativa ao exercício de 2018, precisou executar em paralelo o saldo dos restos a pagar sem disponibilidade, inscritos em exercícios anteriores, situação que o levou a encerrar o exercício em exame acumulando insuficiência da ordem de R\$31,364 bilhões (fl. 152).

Destarte, deve ser expurgado da composição do índice do ensino, em razão da ausência de disponibilidade de caixa ao final do exercício, o valor de R\$729.410.742,71, relativo aos RPNP inscritos em 2018, por descumprir o art. 55, inciso III, alínea b, número 3, da LRF.

² Processos: 709407, 886864, 887066, 886399, 887177, 749986, 913128



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

4.2.3. Divergência entre o valor de RPNP informado no RGF – Anexo 5 e o informado na linha 29, Anexo 8 do RREO

No que toca à divergência entre o montante dos Restos a Pagar Empenhados e não Liquidados do Exercício, no Anexo 5, R\$737.542.667,47, e aquele consignado no Anexo 8 do RREO, R\$729.411.494,58, apurada pela CFAMGE no valor de R\$8.131.172,89, à fl. 232, foi informado pelo Estado que ela se deve a metodologias diferenciadas para preenchimento, e que em alguns casos não são especificamente as mesmas.

Também quanto a este item, entendeu a Unidade Técnica que as alegações são insatisfatórias, tendo em vista que:

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.

Assim, face às considerações aduzidas e na esteira do que constou dos relatórios técnicos, entende este Ministério Público de Contas que o Estado de Minas Gerais, ao aplicar somente 18,48% do total de impostos e transferências em MDE, descumpriu o art. 212 da CR/88, que determina a aplicação do percentual mínimo de 25% dos recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme a seguir detalhado:

ÍNDICE DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – ARTIGO 212, CF/88	
Receita total de impostos e transferências	R\$50.100.336.152,84
Valor mínimo a ser aplicado com MDE (25% da receita)	R\$12.525.084.038,21
Gastos efetivamente realizados com MDE	R\$9.256.380.423,95
Percentual apurado de aplicação em MDE	18,48%



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

Desse modo, diante do percentual de 18,48% verificado após deduções, da relevância dos valores envolvidos, bem como das regras e jurisprudência relacionadas à contabilização dos RPNP, da necessidade de não dar guarida ao aumento do passivo financeiro e do desequilíbrio das contas públicas, tem-se por irregular o item analisado.

5. Dívida Consolidada Líquida - DCL

Nos termos do disposto no inciso I do art. 29 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), a dívida consolidada ou fundada corresponde ao montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses.

Por sua vez, na esteira do que consta no Manual dos Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, a DCL *corresponde ao saldo da dívida consolidada, deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros, líquidos dos Restos a Pagar Processados.*

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

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



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

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

O exame inicial apontou que, ao final do exercício de 2018, a dívida consolidada líquida do Estado alcançou o montante de R\$ 106,509 bilhões, enquanto a receita corrente líquida totalizou R\$ 56,345 bilhões, representando uma proporção de 189,03% entre DCL e RCL, enquadrando-se dentro do limite máximo de 200% definido no inciso I do art. 3º da Resolução n. 40/2001 do Senado Federal, que é de duas vezes a RCL (R\$112,690 bilhões), fl. 124.

Apontou, ainda, que o percentual (189,03%) alcançado pelo Estado com a DCL representa 94,52% do teto máximo estabelecido pelo inciso III do § 1º do art. 59 da LRF, ultrapassando o limite de alerta, que é de 90% dos respectivos limites, ou seja, até 180%.

Acrescentou que não foram contabilizadas como operações de crédito, em “Outras Dívidas” – Anexo II do Relatório de Gestão Fiscal - RGF, do Demonstrativo da Dívida Consolidada, os valores referentes à apropriação de Depósitos Judiciais, quando o ente não faz parte da lide, e as Cessões de Direitos Creditórios, que segundo roteiro de contabilização IPC 15 deverão ser reconhecidos como passivo, constituindo-se, para fins orçamentários, como receita de capital.

Assim, para a Unidade Técnica, *verbis*:

(...) 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 art. 29 da mesma lei, sendo necessário 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

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.

Instado a manifestar-se, o Estado aduziu que o montante relativo aos depósitos judiciais decorrentes da Lei Estadual nº 21.720/2015 foi registrado nos Atos Potenciais Passivos, conta contábil 8.1.2.91.06 – Depósitos Judiciais, uma vez que sua devolução dependerá de determinação legal ou judicial.

A Unidade Técnica, por sua vez, entendeu oportuno aguardar a decisão de mérito da ADI 5353 em trâmite no STF, fl. 866, assim como instruções mais específicas da Secretaria do Tesouro Nacional quanto à forma de contabilização.

Em que pese o posicionamento adotado pela CFAMGE, em sede de reexame, quanto à (não) inclusão dos valores relativos aos Depósitos Judiciais, decorrentes da Lei Estadual n. 21.720/2015, na dívida consolidada líquida, entende este *Parquet* que esse montante deveria ser informado pelo Estado na linha Outras Dívidas da DCL, no quadro da Dívida Consolidada (inciso I do art. 29 da LRF), com destaque em nota explicativa, nos moldes preconizados pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, bem como ter seus valores considerados para os efeitos de apuração da Dívida Consolidada Líquida e respectivos consectários legais.

Isto porque, como destacado no exame inicial, o Estado levantou recursos, por meio da Lei Estadual n. 21.720/2015, que concomitantemente ao seu ingresso nos cofres públicos fez surgir uma obrigação de devolução ainda não cumprida integralmente pelo Governo, a qual integra o passivo do Estado, e, como tal, deverá ser honrada, devendo ser contabilizada sob o aspecto patrimonial e orçamentário, fl. 126.

Acresça-se a isso, que esse procedimento aumentaria a DCL para R\$113,097 bilhões, com reflexo na DCL sobre a RCL para 200,72%, ultrapassando o limite estabelecido pela Resolução do Senado Federal em 0,72%, descumprindo, portanto, o inciso I do art. 3º da Resolução n. 40/2001.



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

6. Resultado Nominal e Primário

De acordo com o exame técnico, a receita primária projetada para o exercício de 2018 foi estabelecida em 1,33% do PIB nacional e a despesa primária em 1,34% do PIB, o que resultou em resultado primário deficitário de R\$676.046 milhões.

Entretanto, conforme dados extraídos do Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal, referente ao sexto bimestre de 2018, o resultado primário apresentado foi superavitário em R\$1,420 bilhão, que corresponde a R\$2,096 bilhões acima da meta pactuada para o exercício.

E, quanto ao resultado nominal, constou do Demonstrativo mencionado acima, resultado negativo de R\$3.694.331.712,07, superior ao fixado no Anexo de Metas Fiscais para o exercício, no valor de R\$1.337.894.777,78, o que evidencia acréscimo do endividamento do Estado em montante superior ao inicialmente previsto no valor de R\$2.356.436.934,29.

Segundo a CFAMGE, no final do exercício de 2018, a DCL atingiu o valor de R\$106,509 bilhões, superior ao valor R\$102,814 bilhões alcançado no final do exercício de 2017. Esse desempenho (R\$2.356.436.934,29) extrapolou o teto máximo para o crescimento do endividamento em 176,13%, evidenciando o descumprimento da meta de resultado nominal para o exercício, fl. 137.

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

À vista disto, foi solicitado ao Governo que se manifestasse quanto ao descumprimento da meta fiscal estabelecida na LDO para o resultado nominal, apurado no demonstrativo do RREO e quanto à divergência de metodologia de cálculo inaugurada na 8ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF.

Examinados os esclarecimentos, a CFAMGE aquiesceu que a elaboração do Anexo 6 – Demonstrativo do Resultado Primário e Nominal constante do RREO de



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

2018, teve sua execução em conformidade com a Portaria STN 495, de 06/06/2017. Contudo, no que se refere ao resultado nominal, entendeu que não foram apresentadas informações sobre a adoção de medidas para amenizar o descumprimento da meta fiscal, fl. 866-v.

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

Esses dados são reveladores da grave crise financeira em que se encontra o Estado que, mesmo com as últimas Leis de Diretrizes Orçamentárias aprovadas pelo Poder Legislativo autorizando o Poder Executivo a realizar despesas em volume maior que a receita estimada, tem ultrapassado o limite definido, descumprindo as diretrizes do Anexo de Metas Fiscais, §1º do art. 4º da LRF, assim como o disposto no § 1º do art. 1º da LRF.

Ratifica este Ministério Público de Contas, portanto, as conclusões alcançadas pela Unidade Técnica.

Ante o exposto, diante da inobservância do preceituado no art. 1º, §1º c/c o art. 4º, §1º, da Lei Complementar n. 101/2000 e na LDO, conclui-se pela necessidade de se reiterar as recomendações já expedidas ao Governo no julgamento das contas relativas a exercícios anteriores, no sentido de que promova uma ação mais efetiva para alcançar as metas traçadas no Anexo de Metas Fiscais, em face da sua relevância como instrumento de planejamento e gestão.



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

7. Despesa Total com Pessoal

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

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

No presente caso, com base nos dados constantes do Demonstrativo Consolidado da Despesa com Pessoal, os gastos com pessoal da Administração Pública Estadual totalizaram R\$43.095.423.307,55, o que representa 76,48% da receita corrente líquida, extrapolando o limite de 60% estabelecido no inciso II do art. 19 da LRF, fl. 171.

Por seu turno, ao analisar os gastos de pessoal por Poder, apurados com base nos relatórios da gestão fiscal, verificou a Unidade Técnica que a despesa de pessoal do Poder Executivo totalizou R\$37.556.778.891,99, que equivale ao percentual de 66,65% da RCL, extrapolando, assim, o percentual de 49% fixado na alínea “c” do inciso II do art. 20 da LRF, fl. 173.

Quanto aos demais Poderes, os respectivos gastos encontram-se dentro dos limites máximos fixados para a despesa com pessoal em relação à RCL.

7.1. Despesa Total com Pessoal do Executivo

No decurso do exercício de 2018, foram emitidos alertas ao Poder Executivo Estadual em razão das evidências de excesso de despesa em relação aos limites prudencial e de alerta demonstradas nos RGF do primeiro e segundo quadrimestre.

Ao final do exercício, foi possível constatar que o Executivo alcançou o percentual de 66,65% de gastos com pessoal, com excesso de 17,65 p.p. em relação ao



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

limite máximo. Disso decorre o necessário cumprimento do disposto no art. 169 da Constituição c/c os art. 22 e art. 23 da LRF.

Em sede de defesa, o Estado confirmou os dados apresentados.

7.2. Despesa Total com Pessoal do Ministério Público Estadual

Como salientado alhures, os gastos do Ministério Público Estadual encontram-se dentro dos limites máximos fixados para a despesa com pessoal em relação à RCL.

Contudo, de acordo com Demonstrativo de Despesa com Pessoal, publicado em 31/1/2019, o gasto com pessoal totalizou R\$1.058.505.817,31, que corresponde a 1,88 % da RCL, ultrapassando o limite de alerta (1,80% da RCL) em 0,08 p.p.

Instado a manifestar-se, o Estado alegou, em síntese, que o Ministério Público possui autonomia administrativa e financeira, não podendo, o apontamento relativo à extrapolação do limite de alerta em 0,08 pontos percentuais por aquele órgão independente recair sobre o Chefe do Poder Executivo.

Por sua vez, a Unidade Técnica concluiu, em sede de reexame que:

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,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

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.

Diante do exposto, quanto aos itens 7.1 e 7.2 em exame, ratifica este *Parquet* o exame técnico, vez que constatado que a despesa de pessoal do Poder Executivo extrapolou o percentual de 49%, descumprindo, portanto, o disposto na alínea “c” do inciso II do art. 20 da LRF.

7.3. Aportes para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS

O Fundo Financeiro de Previdência – FUNFIP foi criado pela Lei Complementar n. 77, de 14 de janeiro de 2004, em substituição à Conta Financeira de Previdência – CONFIP, prevista pela Lei Complementar n. 64, de 25 de março de 2002, que instituiu o Regime Próprio de Previdência e Assistência Social dos Servidores Públicos do Estado, à exceção dos servidores públicos militares e os deputados estaduais.

Com o advento da Lei Complementar n. 131, de 7 de dezembro de 2013, foi alterada a Lei Complementar n. 64/2002 e criado o Fundo Previdenciário de Minas Gerais – FUNPREV-MG.

A partir de então, o regime próprio de previdência dos servidores de Minas Gerais passou a ser custeado pelo FUNFIP, no regime de repartição simples (em que as contribuições pagas por todos os servidores e pelo Estado, em um determinado período, deverão ser suficientes para pagar os benefícios decorrentes dos eventos ocorridos nesse período), e pelo FUNPREV, no regime de capitalização (que possui uma estrutura técnica de forma que as contribuições pagas por todos os servidores e pelo Estado, incorporando-se às reservas matemáticas, são suficientes para manter o compromisso



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

total do regime próprio de previdência social para com os participantes, sem que seja necessária a utilização de outros recursos, caso as premissas estabelecidas para o plano previdenciário se verifiquem).

Com base nos Demonstrativos da Execução Orçamentária e Balanços orçamentários, constatou-se que a receita previdenciária corrente arrecadada pelo FUNFIP no exercício de 2018 foi de R\$4.072.859.338, insuficiente para fazer face aos pagamentos dos benefícios previdenciários dos segurados vinculados ao Plano Previdenciário, no valor de R\$12.784.669.055. Essa insuficiência foi acobertada com recursos destinados aos aportes para cobertura do déficit atuarial, que não se destinam à cobertura de déficit financeiro.

A Unidade Técnica constatou o lançamento no RREO de aportes ao RPPS no valor de R\$17.051.187.728,57, dos quais R\$6.188.721.652,42 foram destinados para a **cobertura de insuficiências financeiras**, e R\$10.862.466.076,15 para aportes para **cobertura do déficit atuarial do RPPS**.

Ocorre que o valor lançado a título de aportes para cobertura do déficit atuarial do RPPS foi utilizado para pagamento de despesas com aposentadorias do RPPS, reserva remunerada, reforma dos militares e pensões, lançadas no Elemento de Despesa 97, à conta das Unidades Orçamentárias: 1911, 2041, 2071, 2091, 2121, 2251, 2261, 2271 e 2321.

Quanto à essa questão, sintetiza a Unidade Técnica:

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.



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

Instado a manifestar-se, o Estado quedou-se inerte quanto a este item.

Em sede de reexame, fl. 867, a CFAMGE ratificou a irregularidade do procedimento adotado pelo Estado, que realizou a utilização imediata, dentro do próprio exercício financeiro, dos aportes que deveriam permanecer aplicados financeiramente para o pagamento de benefícios previdenciários a cargo do FUNFIP, conforme estabelecido na Portaria MPS 746/11.

Este Ministério Público de Contas ratifica o entendimento técnico.

Dessa forma, entende este Órgão Ministerial que devem ser mantidas as recomendações já expedidas ao Governo quando do julgamento das contas relativas a exercícios anteriores, para que sejam observadas as determinações da Portaria MPS nº 746/2011, no tocante à utilização dos aportes para a cobertura de déficit atuarial do RPPS e:

a) proceda à adequação da sistemática de utilização dos citados aportes para déficit atuarial, viabilizando a sua capitalização e o cumprimento de sua finalidade, qual seja, o pagamento de benefícios futuros do RPPS;

b) mantenha os recursos efetivamente repassados a título de Constituição de Reserva Matemática ou de Cobertura de Déficit Atuarial em aplicações financeiras pelo período mínimo de 5 (cinco) anos;

c) ao elaborar o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS (Anexo 4, artigo 53, II, LRF), proceda à segregação do plano financeiro e do plano previdenciário, bem como dos recursos a eles alocados, seja para cobertura de insuficiências financeiras ou para cobertura do déficit atuarial, em observância ao §2º do artigo 21 da Portaria 403, de 10/12/2008, do Ministério da Previdência Social.

8. Análise da Situação Financeira e Atuarial

8.1. Situação Financeira e Atuarial do FUNPREV-MG

Impende destacar que o FUNPREV-MG, criado pela Lei Complementar n. 131/2013, dispôs, em seu art. 8º, que o propósito do fundo é prover os recursos



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

necessários para garantir o pagamento dos benefícios previdenciários aos servidores que ingressarem no serviço público do Estado de Minas Gerais a partir da data da autorização de funcionamento da entidade fechada de previdência complementar do Estado, restando consignado, no art. 9º da mesma lei, o prazo de trezentos e sessenta dias contados da data de sua publicação para o encaminhamento de projeto de lei específica, com o fito de estabelecer normas e a estrutura do FUNPREV-MG, bem como a revisão do plano de custeio do FUNFIP.

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

De acordo com o art. 3º da LC n. 132/2014, o limite máximo do teto do Regime Geral da Previdência aplica-se ao valor de aposentadorias e pensões para os servidores que ingressaram no serviço público a partir da data da autorização do funcionamento do RPC, que ocorreu em 12/02/2015.

Contudo, segundo o exame inicial (fl. 199), até a data da avaliação atuarial (31/12/18), o FUNPREV ainda não estava em operacionalização e os novos servidores admitidos pelo Estado estavam sendo absorvidos pelo FUNFIP, em desacordo com o §2º do art. 20 e art. 21 da Portaria n. 403, de 10 de dezembro de 2008, do Ministério da Previdência Social - MPS³.

³ Art. 20. Na hipótese da inviabilidade do plano de amortização previsto nos art. 18 e 19 para o equacionamento do déficit atuarial do RPPS, será admitida a segregação da massa de seus segurados, observados os princípios da eficiência e economicidade na realocação dos recursos financeiros do RPPS e na composição das submassas, e os demais parâmetros estabelecidos nesta Portaria. (Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)

(...)

§ 2º O Plano Financeiro deve ser constituído por um grupo fechado em extinção sendo vedado o ingresso de novos segurados, os quais serão alocados no Plano Previdenciário. (Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)



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

Como abordado pela CFAMGE (fl. 201), no caso do Estado, “o fato de estar vigente somente o Plano Financeiro, por si só já caracteriza uma incoerência frente à legislação atual e aos servidores que deveriam estar alocados no Funprev-MG, visto que as contribuições feitas em prol de seus benefícios, que deveriam estar sendo capitalizadas, estão sendo utilizadas para pagar benefícios previdenciários de outros segurados, situação esta em desacordo com o § 2º art. 21 da Portaria.”

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

Instado a manifestar-se, o Estado não se pronunciou quanto a este apontamento, razão pela qual este *Parquet* ratifica o entendimento técnico quanto ao presente item.

Por todo o exposto, considera-se urgente o acompanhamento, por parte do Tribunal de Contas, das medidas que estejam sendo adotadas pelo Estado para o cumprimento do disposto no § 2º do art. 20 da Portaria n. 403/2008, com vistas à operacionalização do FUNPREV e verificação do tratamento que será dado aos novos servidores admitidos pelo Estado, absorvidos indevidamente pelo FUNFIP.

8.2. Situação do Instituto de Previdência dos Servidores Militares de Minas Gerais – IPSM

O Instituto de Previdência dos Servidores Militares de Minas Gerais - IPSM foi instituído pela Lei Estadual n. 10.366, de 28 de dezembro de 1990 (alterada pelas Leis n.s 13.404/1999, 13.758/2000, 85/2003, 100/2007, 17.949/2008 e 180/2011), na forma de autarquia, vinculada à Polícia Militar, com a finalidade de prestação de serviços previdenciários a seus beneficiários.



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

O Instituto assegura aos beneficiários a pensão por morte, auxílio-natalidade, auxílio-funeral, pecúlio, auxílio-reclusão e assistência à saúde, contudo, não acoberta o benefício de aposentadoria.

O financiamento do IPSM, nos termos do art. 4º da Lei n. 10.366/1990, com a redação que lhe foi conferida pela Lei Complementar n. 125, de 14 de dezembro de 2012, passou a ser suportado por contribuições mensais de segurados, 8% sobre o total da folha de remuneração e de proventos de contribuição dos segurados ativos e inativos, e, por parte da instituição, 16% sobre o total da folha de remuneração e de proventos de contribuição dos segurados ativos e inativos.

Por sua vez, os militares da ativa, da reserva remunerada, o reformado e o juiz militar do Tribunal de Justiça Militar do Estado são segurados obrigatórios do IPSM e as suas aposentadorias são de responsabilidade do Estado.

O custeio da aposentadoria será suportado pela contribuição dos segurados ativos com a alíquota de 3,5%, fixada pela Lei Estadual n. 12.278, de 29 de julho de 1996, e pela contribuição patronal do Estado, com alíquota de 4%, fixada pelo art. 8º da Lei Complementar n. 125/2012.

Contudo, ao examinar a execução orçamentária do IPSM, no exercício de 2018, constatou-se que os recursos arrecadados foram destinados somente ao pagamento de pensões por morte, benefícios assistenciais e despesas necessárias à manutenção da unidade orçamentária. Ao passo que todo o valor da despesa com pessoal, contabilizada a título de aposentadoria do RPPS, reserva remunerada, reforma dos militares da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais – PMMG e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais – CBMMG, no montante de R\$5.385.923.911,71, foi suportada pelo Tesouro do Estado, fl. 190.

Segundo a CFAMGE, a contrapartida de custeio desses servidores para a previdência, na fonte contribuições para aposentadoria, no exercício de 2018, totalizou R\$148.149.000,00, que representa 2,75% da despesa realizada a esse título, o que levou a concluir que **“Os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores – RPPS possuem**



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

caráter contributivo e deverão ser equilibrados financeira e atuarialmente, razão pela qual torna-se de fundamental importância privilegiar a arrecadação das contribuições dos segurados ativos e inativos, da contribuição patronal do ente da Federação e outros recursos aportados para cobertura de déficit financeiro”, fls. 191/192.

Percebe-se que, além do impacto significativo na despesa de pessoal inativo do Poder Executivo do Estado e, por consequência, na despesa total com pessoal do Estado, tal procedimento é inconstitucional. Eis que vai de encontro ao disposto nos artigos 40 e 195 da CR/88.

O artigo 40 é taxativo ao fixar o caráter contributivo e solidário do regime de previdência social, não só por parte de cada ente público, mas também dos servidores ativos e inativos e pensionistas, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

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

Com base nos dados extraídos do Relatório de Avaliação Financeiro-Atuarial enviado pelo IPSM, a Unidade Técnica entendeu serem necessários esclarecimentos acerca dos parâmetros utilizados na projeção atuarial do Instituto, a fim de verificar a sua real situação atuarial e a magnitude da responsabilidade do Tesouro Estadual para com ele, fl. 203.

Instado a manifestar-se, o Estado, por meio da Exactus Consultoria Atuarial, esclareceu que na projeção atuarial foi utilizada a reposição de servidores, o que explicaria a permanência do montante de contribuições dos servidores nos mesmos patamares em todos os anos da projeção. Esclareceu, ainda, que as pensões foram calculadas pelo regime de capitalização, mais adequado aos limites estabelecidos na Portaria MPS



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

403/2008; e, quanto à Taxa de Fecundidade, foi utilizada estatística do IBGE (1,69 – IBGE 2016), considerada adequada às características da massa de segurados e de seus dependentes.

Em sede de reexame, a CFAMGE entendeu “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.”

Quanto à tabua de fecundidade utilizada na projeção atuarial, apontou que não foi apresentado nenhum estudo que comprove a aderência da hipótese ao perfil do plano, em que pese tais estudos ainda não serem obrigatórios, fl. 868.

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

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

Mesmo porque, a avaliação resulta em instrumento gerencial de análise dos fluxos financeiros futuros esperados com a previdência dos servidores públicos, e tem por objetivo apresentar o cálculo das obrigações e direitos previdenciários ao longo das próximas décadas, demonstrando os fluxos monetários de receitas de contribuições e despesas com pagamento de benefícios.

À vista do exposto, entende este *Parquet* que não foram observadas as determinações constitucionais e infraconstitucionais que tratam da previdência dos militares no âmbito do Estado de Minas Gerais.



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

8.3. Prazo fixado para enviar projeto de lei para reformular o regime próprio de Previdência dos Servidores Militares de Minas Gerais

Destacou o exame inicial que o art. 10 da Lei Complementar n. 125/12 fixou um prazo de um ano para que o Poder Executivo encaminhasse à Assembleia Legislativa projeto de lei complementar para reformular o regime próprio de previdência e assistência dos militares do Estado.

Instado a manifestar-se quanto à esta omissão, o Estado, por meio do 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”; e, por meio da Advocacia Geral do Estado, aduziu que por se tratar de lei de iniciativa discricionária, não exigida pela CR/88, não há no ordenamento legal a possibilidade de exigir o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa, em cumprimento ao disposto no art. 10 da LC n. 125/2012.

Em sede de reexame, a Unidade Técnica acatou as razões apresentadas pelo IPSM, entretanto, observou 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”, fl. 868-v.

De fato, se por um lado, o Estado não pode ser compelido a exercer o poder de iniciativa legislativa, por outro, essa omissão agravou a situação caótica em que se encontram as contas públicas.

Para melhor compreensão deste posicionamento cumpre trazer à baila excertos do Diagnóstico da previdência pública dos servidores do Estado de Minas Gerais⁴, elaborado pela Fundação João Pinheiro:

⁴ Diagnóstico da Previdência Pública dos Servidores do Estado de Minas Gerais / Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. – Belo Horizonte: FJP, 2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

Em 2016, o número total de servidores (civis e militares) era de 482.443, sendo que o número de inativos (266.365) já superava o de ativos (216.078) em 23,3% (gráf. 1)⁹.

Do total de servidores (482.443), os militares perfaziam 76.576 (16%), dos quais 46.581 (61%) ativos e 29.945 (39%) inativos. Entre os servidores civis (405.917), 169.497 (42%) eram ativos e 236.420 (58%), inativos. Dessa forma, enquanto a relação entre ativos e inativos era de 1,56 para os militares, ela era de 0,72 para os servidores civis.

(...)

4.2.3 A evolução das contribuições

As contribuições patronais e dos segurados civis e militares compõem a maior parte da receita total da previdência, variando entre 86,7% em 2011 e 99,7% em 2017 (gráf. 20). As demais fontes de receita incluem “outras receitas de contribuições”, “receita patrimonial”, “receita de serviços”, “outras receitas correntes” e “receitas de capital”.

(...)

4.2.4 A evolução dos benefícios

O pagamento de benefícios constitui a quase totalidade das despesas totais constantes do RREO, variando entre 94,6% em 2015 e 99,6% em 2008. As demais despesas referem-se a despesas com a Administração, outras despesas previdenciárias (que inclui a compensação do RPPS para o RGPS) e despesas previdenciárias do RPPS intraorçamentárias.

De 2007 a 2017, os benefícios cresceram 89% (6,6% ao ano), portanto, significativamente mais que as contribuições (56% ou 4,6% ao ano). **Os gráficos 27 e 28 e a tabela 8 mostram que os benefícios pagos a militares cresceram mais que os pagos a civis (8,9% ao ano e 5,7% ao ano, respectivamente), de forma que sua participação no total de benefícios passa de 25% em 2007 para 31,1% em 2017 (gráf. 29).** (g.n.)



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

Gráfico 27: Evolução da despesa total e dos benefícios da previdência – Minas Gerais – 2007-2017 – (R\$milhões de 2017)



Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Anexo 4 (LRF art.53, inciso II), 2007 a 2017.

Tabela 8: Taxa média anual de crescimento dos benefícios e da despesa total da previdência – Minas Gerais – 2007-2017 – (em %)

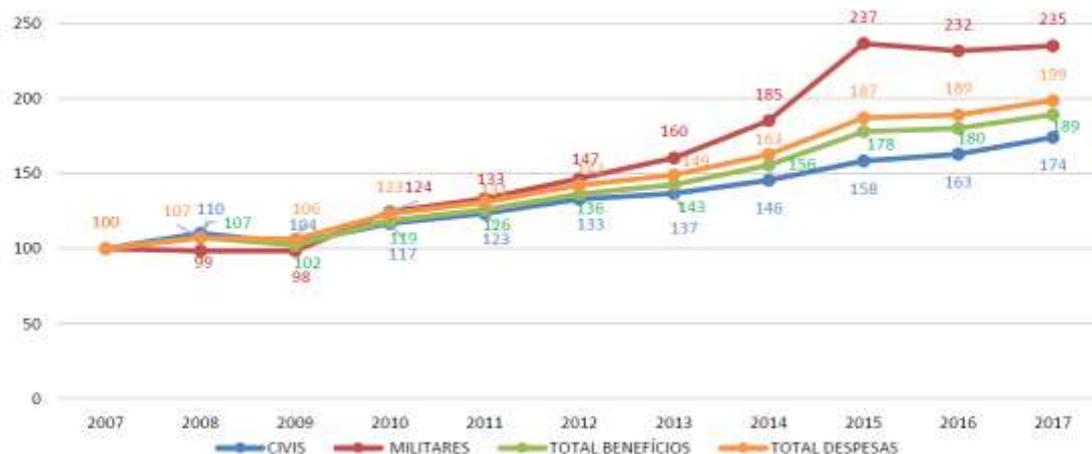
PERÍODO	CIVIS	MILITARES	APOSENTADORIAS/REFORMAS			PENSÕES			OUTROS BENEFÍCIOS	TOTAL DOS BENEFÍCIOS	TOTAL DAS DESPESAS
			Total	Aposent.	Reformas	Total	Civis	Militares			
2007-2009	1,8	-0,8	-0,1	0,8	-3,0	5,4	5,7	4,7	4,0	1,2	3,2
2009-2014	7,0	13,5	10,0	8,2	15,5	5,6	4,3	8,4	-4,1	8,7	8,9
2014-2017	6,1	8,3	7,7	7,0	9,4	1,8	0,2	4,6	17,3	6,8	6,9
2007-2017	5,7	8,9	7,2	6,3	9,7	4,4	3,3	6,5	3,5	6,6	7,1

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Anexo 4 (LRF art.53, inciso II), 2007 a 2017.



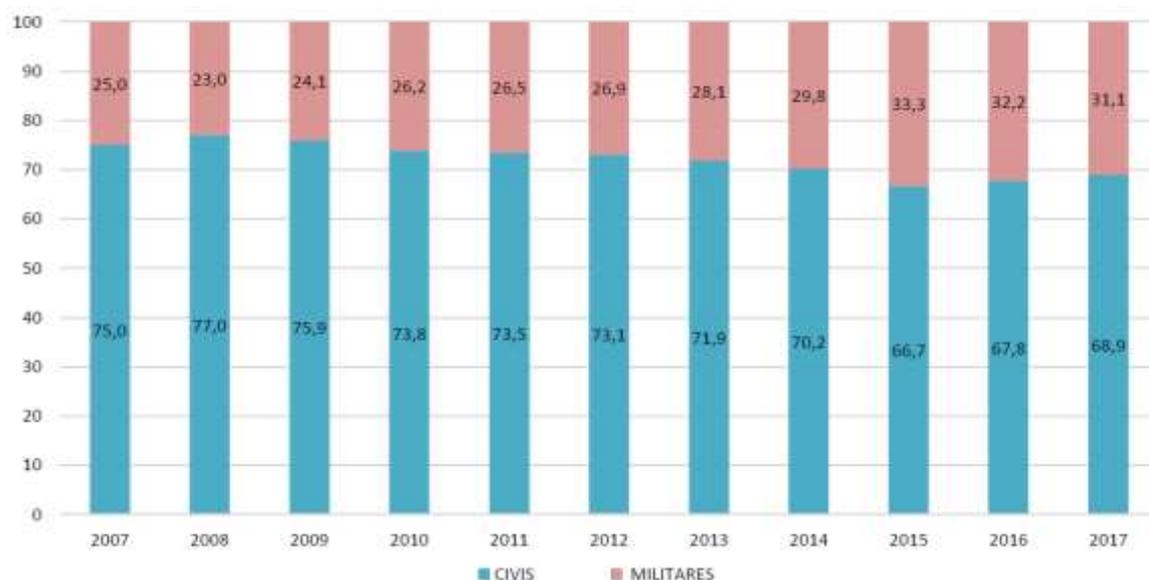
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

Gráfico 28: Evolução da despesa total e dos benefícios da previdência – Minas Gerais – 2007-2017 (Base 2007=100)



Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Anexo 4 (LRF art.53, inciso II), 2007 a 2017.

Gráfico 29: Participação dos civis e militares no total de benefícios da previdência Minas Gerais – 2007-2017 – (em %)



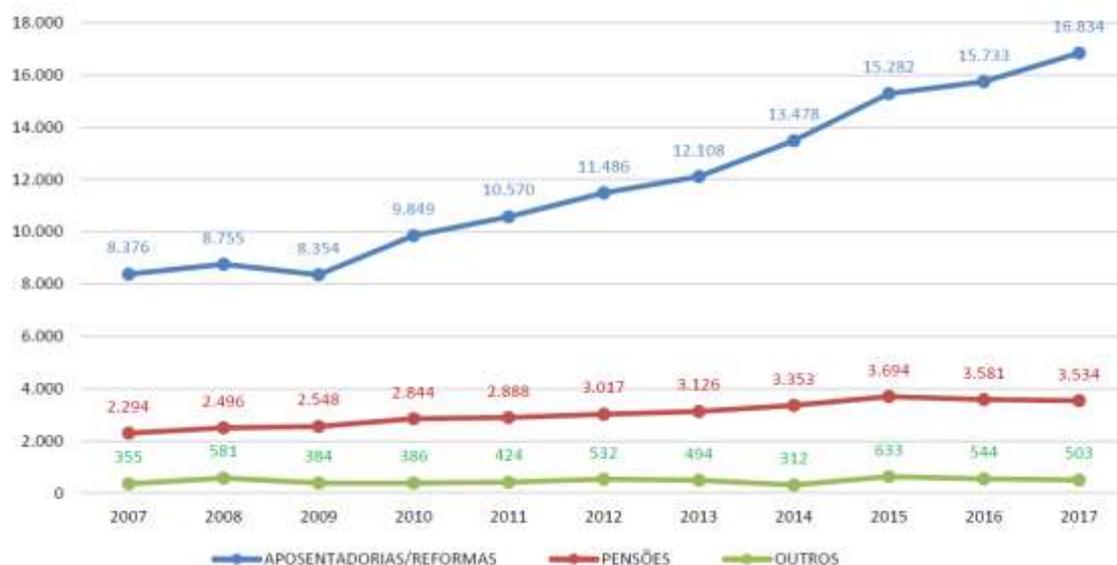
Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Anexo 4 (LRF art.53, inciso II), 2007 a 2017.

Dentre os tipos de benefícios, aqueles pagos a título de aposentadoria/reforma foram os que mais cresceram no período (101%), bem mais que as pensões (54%) (gráf. 30 e 31). Com isso, sua participação no total de benefícios passa de 76% em 2007 para 80,7% em 2017 (gráf. 34).



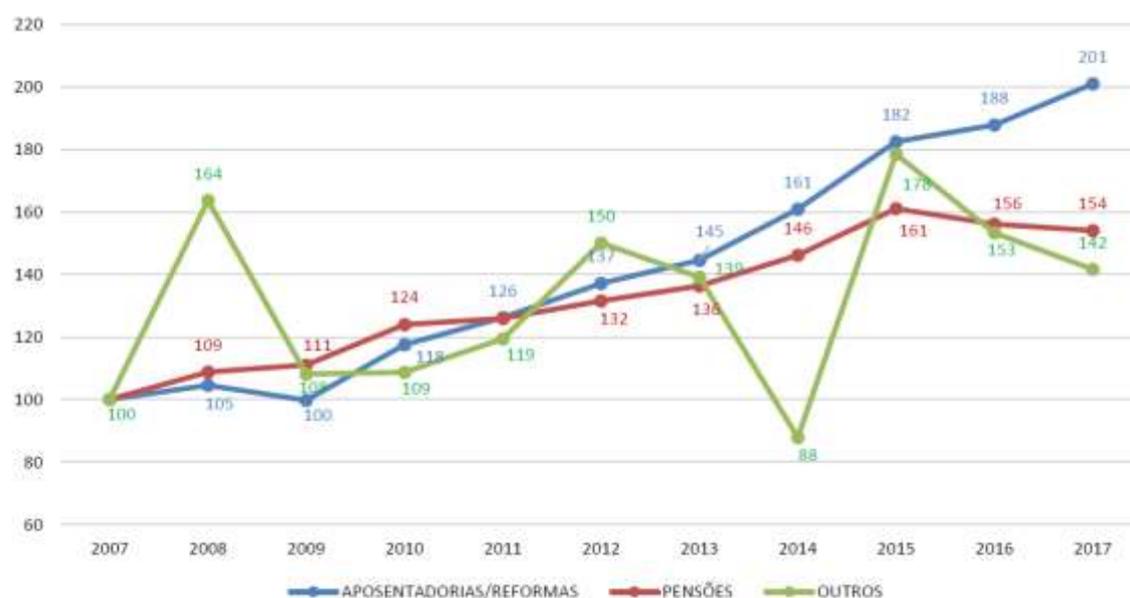
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

Gráfico 30: Evolução dos benefícios da previdência - aposentadorias/reformas, pensões e outros - Minas Gerais – 2007-2017 – (R\$ milhões de 2017)



Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Anexo 4 (LRF art.53, inciso II), 2007 a 2017.

Gráfico 31: Evolução dos benefícios da previdência - aposentadorias/reformas, pensões e outros – Minas Gerais – 2007-2017 – (Base: 2007=100)



Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Anexo 4 (LRF art.53, inciso II), 2007 a 2017.

Os benefícios pagos a título de reforma aos militares cresceram bem mais que as aposentadorias dos civis (152% e 85%, respectivamente) no período, o mesmo ocorrendo no caso dos benefícios pagos a título de pensão (87% e 39%, respectivamente) (gráf. 32 e 33 e tab. 8). No último biênio, entretanto, há



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

uma inversão: as aposentadorias crescem, enquanto as reformas mantêm-se praticamente no mesmo nível, e as pensões dos civis caem menos que as dos militares.

Com isso, considerando-se todo o período, há um aumento da participação das reformas e das pensões dos militares no total de benefícios, ao passo que se observa uma queda da participação das aposentadorias e das pensões dos civis (gráf. 34).

(...)

4.3 A evolução dos gastos públicos previdenciários no período 2007-2017

A análise da evolução dos gastos públicos previdenciários apresenta duas vantagens em relação à análise da evolução do déficit. Além de explicitar o montante total de recursos orçamentários do estado que vêm sendo destinados ao financiamento da previdência dos servidores, permite decompor esse montante nas parcelas destinadas aos servidores civis e aos militares.

(...) No caso dos civis, os gastos públicos previdenciários crescem continuamente (à exceção do ano de 2009) e quase dobram no período, passando de R\$ 6,9 bilhões em 2007 para R\$ 12,9 bilhões em 2017. O percentual do valor dos benefícios que é coberto pelas contribuições dos segurados cai de 15,8% em 2007 para apenas 10,6% em 2017, ou seja, os gastos públicos previdenciários com os servidores civis são responsáveis por parcelas crescentes do total de benefícios pagos, crescendo, portanto, mais que estes.

No caso dos militares, os gastos públicos previdenciários crescem também quase continuamente (à exceção dos anos de 2008 e 2012), mas a um ritmo ainda maior: passam de R\$ 2,4 bilhões em 2007 para R\$ 5,8 bilhões em 2017, ou seja, mais do que dobram. Também neste caso, o estado é responsável por parcela crescente dos benefícios previdenciários, mas a relação contribuições/benefícios cai menos, de 11,8% para 10,8%.

(...)

Quando se consideram os gastos totais do estado com a previdência do conjunto dos servidores civis e militares, eles praticamente dobraram e, cabe lembrar, em termos reais: passam de R\$ 9,4 bilhões em 2007 para R\$ 18,6 bilhões em 2017 (gráf. 38). A relação contribuições dos segurados/benefícios cai de 14,8% para 10,7%, mostrando que parcelas crescentes dos benefícios são cobertas por gastos públicos, que, portanto, crescem mais do que eles (gráf. 39). Note-se que também a relação contribuições totais/benefícios cai, passando, no mesmo período, de 32,2% para 26,5%, o que significa que o déficit cresceu em relação aos benefícios: em 2007, o déficit correspondia a 67,8% dos benefícios pagos, percentual que sobe para 73,5% em 2017.

(...)

Como os gastos públicos previdenciários com os militares cresceram mais, sua participação nos gastos totais sobe de 25,9% para 31%; e, sendo a participação dos militares no conjunto de beneficiários bem inferior, o gasto por beneficiário dos militares é bem superior ao dos civis²⁰. (g.n.)

De fato, o mandamento constitucional contido no artigo 40 deve ser obrigatoriamente observado por todos os entes da federação, sobretudo para manter o equilíbrio financeiro e orçamentário dos cofres públicos.



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

Em tempos de crise financeira e mediante o ordenamento jurídico instaurado pela CR/88, é inconcebível o custeio de aposentadoria com recursos do Tesouro Público, na proporção em que se dá o custeio dessa despesa pelo Estado, em detrimento do equilíbrio financeiro e atuarial, com a contrapartida estipulada pela atual legislação aos segurados.

Dessa forma, emerge inadiável a regularização da situação identificada, considerando o impacto significativo que a sua mudança representaria em diversos aspectos relativos às contas públicas e à sociedade mineira.

A necessidade e a urgência tornam-se evidentes, não só pela inobservância ao dispositivo constitucional, mas também para se assegurar o equilíbrio das contas do Estado, haja vista o impacto trazido pelo custeio de referida despesa no orçamento de Minas Gerais e em sua despesa total com pessoal.

Por todo o exposto, este *Parquet* considera urgente a necessidade de acompanhamento, por parte do Tribunal de Contas, das medidas que estejam sendo adotadas pelo Estado para o cumprimento do disposto no artigo 40 da CR/88, notadamente no que concerne à adoção de mecanismos efetivos visando à adequação do custeio da previdência dos servidores militares ao caráter contributivo e solidário, mediante contribuição adequada de seus segurados.

8.4. Regulamento Geral do Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais - IPLEMG

O IPLEMG foi criado pela Lei Estadual n. 6.258, de 13 de dezembro de 1973, com a finalidade de conceder benefícios previdenciários aos parlamentares estaduais e seus dependentes, entrando em processo de extinção a partir da Lei Complementar Estadual n. 140, de 12 de dezembro de 2016.

A Lei Complementar n. 140/2016, que dispõe sobre o processo de extinção do IPLEMG, estabelece que suas atividades serão encerradas quando não mais houver



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

segurados, beneficiários vinculados e respectivos dependentes, respeitados os direitos adquiridos em relação aos benefícios concedidos e a conceder.

O exame da adequação das hipóteses atuariais do IPLEMG pela Unidade Técnica foi realizado tendo como base a Portaria MPS n. 403/2008 e as normas aplicáveis às Entidades Fechadas de Previdência Complementar, de forma subsidiária.

Segundo o exame técnico (fl. 204 a 206),

Apesar do Relatório de Avaliação Atuarial ponderar que as premissas e hipóteses atuariais são efetivamente aderentes ao perfil do plano, não foram apresentados estudos de adequação para comprovação dessa aderência. Essa prática não é obrigatória para essa avaliação atuarial de 2019, porém será obrigatória a partir do próximo exercício e já é exigida para as Entidades Fechadas de Previdência Complementar.

(...)

O Regulamento Geral do Iplemg, publicado no Diário Oficial do Legislativo de 6/4/01, estabelece o Pecúlio Funeral, correspondente ao estipêndio de contribuição do deputado para fins de benefício, e o Pecúlio por Morte, equivalente a 100 vezes o valor da última contribuição do segurado. Determina ainda que poderão ser financiados outros benefícios na forma de regulamento assistencial específico, observada a reserva técnica atuarial. Tendo em vista suas disposições, entende-se que as reservas relativas à futura concessão desses benefícios deveriam ter sido calculadas pelo atuário responsável pelo plano com o mesmo detalhamento dos anos anteriores, a fim de que se possa verificar se os compromissos foram dimensionados de acordo com o Regulamento e com as boas práticas atuariais.

(...)

No Anexo da Avaliação Atuarial é apresentada a Projeção Atuarial 2018. As receitas de 2019 são exatamente iguais ao Ativo do Iplemg e, ao se deduzirem as despesas desse mesmo ano, não se verifica 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, embora o plano encontre-se deficitário, razão por que recomenda-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.

Instado a manifestar-se, o Estado apresentou, por meio da TFG Consultoria e Assistência Atuarial, nova Projeção Atuarial relativa ao exercício de 2018, com a respectiva Nota Técnica Atuarial.

Examinados os documentos, fl. 869, verificou a CFAMGE saldo positivo no valor de R\$119.234.792,81 no exercício de 2058, que se contrapõe à informação



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

apresentada no Relatório de Avaliação Atuarial de que o Plano estivesse deficitário. No que se refere à Nota Técnica Atuarial, tem-se que as reservas relativas à futura concessão dos benefícios (Pecúlios Funeral e por Morte) não foram contempladas na avaliação atuarial, vez que dela não constam expressões de cálculo para as reservas matemáticas desses benefícios.

À vista das alegações do Governo, tidas como insubsistentes, a Unidade Técnica reiterou a recomendação para que o IPLEMG melhore o detalhamento do saldo das receitas e despesas, a fim de evidenciar de forma mais clara a situação financeira e atuarial do Instituto; assim como, proceda a maior detalhamento de como essas reservas foram calculadas, a fim de verificar se os compromissos foram dimensionados de acordo com o Regulamento e com as boas práticas atuariais.

Diante do que foi constatado, este Ministério Público ratifica o reexame quanto a este item.

9. Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2018

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

A Constituição Estadual, por seu turno, dispôs acerca da LDO no art.155, consignando a necessidade de sua compatibilidade com o plano plurianual.

Também a LRF, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, fez constar no art. 4º o seguinte regramento para a LDO: (i) equilíbrio entre receitas e despesas, (ii) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31, (iii) normas relativas ao controle de custos e à



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

avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, e (iv) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

A LDO elaborada para o exercício *sub examine* está consubstanciada na Lei Estadual n. 22.626, de 28 de julho de 2017. Acompanham a LDO os Anexos I e II, Metas Fiscais e Riscos Fiscais, respectivamente.

9.1. Controle de Custos e Avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos orçamentários

No que diz respeito ao controle de custos e avaliação dos resultados de programas de governo, o exame inicial trouxe a seguinte consideração (fl. 49):

Apesar das disposições da LDO, a execução orçamentária do Estado ainda não propicia, em sua integralidade, o controle dos custos das ações e a avaliação dos resultados dos programas de governo, considerando, por exemplo, o que ocorre com o programa 701 – Apoio à Administração Pública –, ao abarcar custos de pessoal de diversos outros programas, fazendo com que as despesas neles apropriadas não reflitam a totalidade dos custos de cada um, conforme referenciado no item 4.1.2 – Execução Orçamentária dos Programas do PPAG, por Tipo de Ação.

Cumprе ressaltar que esse tema é tratado pela alínea *e* do inciso I do art. 4º c/c o §3º do art. 50 da LRF. O primeiro dispositivo contempla o alcance das matérias que deverão ser abrangidas pela lei de diretrizes orçamentárias e o segundo, da necessidade de implantação pela Administração Pública de sistema de controle de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

A seu turno, a LDO estabeleceu que a alocação dos recursos na lei orçamentária anual e em seus créditos adicionais, bem como sua execução, será feita de modo a propiciar o controle dos custos das ações e a avaliação dos resultados dos programas de governo.

Não houve manifestação da defesa quanto a este item, razão pela qual ratifica este *Parquet* o exame técnico, pelos fundamentos nele consignados, opinando por recomendação ao Estado de Minas Gerais, a fim de que aprimore o sistema de custos que



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

permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, visando a maior transparência da gestão, em seus diversos aspectos, inclusive os custos dos programas governamentais, para atendimento ao disposto no §3º do art. 50 da LRF.

9.2. Audiências Públicas Regionais

Assim como nas leis de diretrizes orçamentárias anteriores, constatou-se que a Lei n. 22.626/2017 não fixou o percentual igual ou superior a 1% da receita corrente orçamentária do Estado para o atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais, como consignado no § 5º do art. 155 da CE/89.

O comando do art. 155, §5º, da CE/89 visa incentivar a realização de audiências públicas, em prestígio à democracia participativa, o que torna seu cumprimento ainda mais desejável.

Instado a manifestar-se acerca deste apontamento, o Estado alegou, em síntese, que o percentual não foi contemplado na LDO por não haver indícios de que seriam realizadas audiências públicas regionais, e que na hipótese de realização dessas audiências, elas deveriam ser inseridas pela ALMG no orçamento fiscal do Estado; apontou, ainda, a crise fiscal enfrentada pelo Estado como causa do não atendimento da mencionada exigência, o que inviabilizaria qualquer acréscimo de despesa. Por sua vez, a Advocacia Geral do Estado suscitou a inconstitucionalidade do §5º do art. 155 da CE/89, considerando desrespeito ao inciso IV do art. 167 da CR/88 c/c os arts. 158 e 159 do mesmo diploma legal.

Tais alegações não foram consideradas como justificativa pela Unidade Técnica, que considerou que a previsão contemplada no §5º do art. 155 da CE/89 está alinhada ao disposto no art. 48 da Lei Complementar n. 101/2000, cumprindo transcrevê-lo:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (...)

Na mesma linha, foi refutado o argumento de inconstitucionalidade do §5º do art. 155 da CE/89, tendo em vista a ausência de vinculação dos recursos provenientes da arrecadação de impostos, mas, tão somente, a estipulação de percentual mínimo que incida sobre toda a receita orçamentária corrente do Estado.

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

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

9.3. Anexo de Metas Fiscais

As metas anuais em valores correntes e constantes das receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública consolidada e líquida, para o exercício em análise e para os dois exercícios subsequentes estão contempladas no Anexo de Metas Fiscais da LDO 2018, conforme informação extraída do exame inicial.



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

TABELA 15
Projeções das Principais Metas Fiscais - LDO 2018

Especificação	Exercícios de 2018 a 2020			Em R\$ Milhões		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
	LDO	LDO	LDO	LDO	LDO	LDO
Receita Total	96.819	102.546	107.822			
Despesa Total	104.311	109.702	113.917			
Dívida Consolidada Líquida	107.848	108.857	109.709			
Resultado Primário	-676	-370	637			
Resultado Nominal	1.338	1.982	1.016			

FONTE: LDO 2018.

Obs.: Valores Correntes.

Como pode ser observado nas projeções das principais metas fiscais supra, a receita orçamentária total do Estado foi estimada em R\$96,819 bilhões e a despesa orçamentária total fixada em R\$104,311 bilhões, com previsão de desequilíbrio orçamentário de -R\$676 milhões.

De acordo com o exame técnico, foram emitidos alertas nos relatórios das Contas dos exercícios anteriores para a necessidade de o Estado perseguir as metas fiscais de resultados primário e nominal e da dívida previstas na LDO, ainda que houvesse a necessidade de limitação de empenho, fl. 50.

Contudo, a par dos resultados publicados no RREO, em 30/1/2019, verificou-se que o resultado primário de 2018, R\$1,420 bilhão, superou a meta da LDO (-R\$676 milhões), assim como o resultado nominal, negativo em R\$3,694 bilhões, superou o valor inicialmente previsto (R\$1,338 bilhão), como **abordado no item 6 deste parecer**.

9.4. Anexo de Riscos Fiscais

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

A LDO trouxe em seu bojo (art. 13) dispositivo que obriga a inclusão na LOA de reserva de contingência, constituída exclusivamente com recursos do Orçamento



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

Fiscal, equivalente a, no mínimo, 1% (um por cento) da receita corrente líquida, a ser utilizada como fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais e para o atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos imprevistos, conforme dispõe o inciso III do *caput* do art. 5º da LRF.

As diversas demandas judiciais contra a Administração Direta e Indireta do Estado foram identificadas no Anexo de Riscos Fiscais como passivo contingente, e, independentemente da probabilidade de sua realização, são acompanhadas pela Advocacia Geral do Estado, eis que sua materialização pode afetar o equilíbrio das contas do Estado. As ações de maior representatividade referem-se ao uso de depósitos judiciais pelo Estado e as ações relacionadas à questão previdenciária remontam a R\$9,672 bilhões, fl. 51.

A despeito de terem constado do anexo de riscos fiscais considerações acerca dos riscos identificados capazes de afetar o equilíbrio fiscal do Estado, não foram especificadas quais providências seriam tomadas, caso estes riscos se concretizassem, conforme exigência expressa no §3º do art. 4º da LRF.

Instado a manifestar-se quanto a este item, o Estado apresentou as alegações de fls. 684 a 686, aduzindo, em síntese, que 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.

Examinadas as razões apresentadas, a CFAMGE manteve o apontamento inicial e reforçou a necessidade de adequada identificação e monitoramento tanto dos riscos, quanto das medidas a serem adotadas, caso estes se materializem, haja vista a crise fiscal ocorrida nos exercícios anteriores e a necessidade de sustentabilidade das finanças públicas.

Desse modo, diante da inobservância do preceituado no §3º do art. 4º da LRF, ratifica este Ministério Público o reexame técnico, e opina pela expedição de recomendação ao Executivo para que aprimore os mecanismos para identificação dos riscos fiscais e indique as providências a serem adotadas.



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

10. Renúncia de Receita

São múltiplas as razões e as formas de o Estado voluntariamente dispensar o recebimento de receitas, muitas vezes em favor da execução de políticas públicas governamentais⁵.

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

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

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

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

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

⁵ Acórdão TCU 793 - Plenário



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

A questão se torna ainda mais relevante na atual crise em que se encontram as contas públicas.

10.1. Receita Corrente Líquida - RCL

A receita corrente líquida, segundo o inciso IV do art. 2º da LRF, corresponde ao somatório das receitas correntes arrecadadas em um período de doze meses, com as deduções das parcelas transferidas aos Municípios por determinação constitucional, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social, e as receitas provenientes da compensação previdenciária, e serve de base para o cálculo do limite de gastos com pessoal e endividamento.

Segundo o exame inicial, o Estado vem deduzindo, desde setembro de 2012, do somatório das receitas tributárias e outras receitas correntes, os valores referentes à Cessão de Direitos Creditórios à MGI, com espeque na Lei Estadual n. 19.266, de 18/12/2010.

Conforme informação extraída do RREO, publicado em 30/1/2018, a RCL do Estado totalizou R\$56.345.444.787,97 depois de deduzidos os créditos previstos no inciso IV do art. 2º da LRF e da cessão de direitos creditórios no valor de R\$36,051 milhões, fl. 107.

Desta feita, entendeu a Unidade Técnica que, face à ausência de orientação específica no Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF vigente para o exercício de 2018 (Portaria 495/17) quanto às deduções nas Receitas de ICMS relativas à Cessão de Direitos Creditórios – Lei n. 19.266/10, essa informação deveria ser incluída, pelo Governo, em nota explicativa no demonstrativo da receita corrente líquida.

Em que pese não ter o Estado se manifestado quanto à dedução da cessão de direitos creditórios para apuração da receita corrente líquida, tal procedimento não encontra respaldo no inciso IV do art. 2º da LRF, que conceitua a RCL, dispondo, expressamente, quais as hipóteses de dedução deverão ser computadas para a sua apuração.



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

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

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

O exame inicial apontou divergência substancial entre o valor previsto na LDO para a renúncia de receitas e o consignado na LOA a mesmo título, notadamente para os valores referentes às novas renúncias, fls. 109 a 111.

Ocorre que constou do Anexo I – Metas Fiscais da LOA previsão para a renúncia total estimada em R\$14.860.733,00, sendo este montante superior àquele registrado no Demonstrativo Regionalizado do Efeito sobre a Receita e a Despesa Decorrentes de Benefícios Fiscais da LOA, para os três grupos de renúncia (consolidadas, novos benefícios e benefícios heterônomos), no valor de R\$11.021.529,00.

As tabelas discriminando as previsões de renúncias constantes tanto na LDO, quanto na LOA evidenciam tais discrepâncias.

TABELA 62
Renúncia Total Estimada na LDO 2018

Exercícios de 2018 a 2020	Em R\$ Mil					
	2018		2019		2020	
Grupos	Valor	AV %	Valor	AV %	Valor	AV %
Renúncias Consolidadas	4.860.840	32,71	5.125.847	32,60	5.370.144	32,46
Novas Renúncias	8.643	0,06	9.158	0,06	9.656	0,06
Benefícios Heterônomos	9.991.250	67,23	10.586.729	67,34	11.161.588	67,48
Total das Perdas	14.860.733	100,00	15.721.734	100,00	16.541.388	100,00

FONTE: LDO 2018 - Anexo I - Metas Fiscais.



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

TABELA 63
Renúncia Total Estimada na LOA 2018

Exercício de 2018					Em R\$ Mil
Grupos	Valor	AV %	% sobre a Receita Corrente	% sobre a Receita Tributária	% sobre o ICMS
Renúncias Consolidadas	3.975.602	36,07	4,49	6,48	8,41
Novas Renúncias	267.436	2,43	0,30	0,44	0,57
Benefícios Heterônomos	6.778.491	61,50	7,65	11,05	14,34
Total das Perdas	11.021.529	100,00	12,44	17,97	23,31

FONTE: LOA 2018 - Demonstrativo Regionalizado do Efeito sobre a Receita e a Despesa Decorrentes de Benefícios Fiscais.
Receita Corrente LOA: R\$ 88.620.179.669,00; Receita Tributária LOA: R\$ 61.324.028.033,00.
Receita de ICMS LOA: R\$ 47.286.137.453,00.

Ademais, além da discrepância entre dados constantes da LDO e LOA, não consta do Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita a coluna própria para indicar as compensações, na qual devem ser inseridas as medidas a serem tomadas a fim de compensar a renúncia de receita prevista, consoante exigência do inciso V do § 2º da art. 4º da LRF.

Importa destacar que o montante (R\$267,436 milhões) previsto para as novas renúncias na LOA é superior em 3.094,25% ao valor (R\$8,643 mil) previsto na LDO de 2018. Tal fato, somado à ausência de compensações financeiras, suscitou pedido de esclarecimentos ao Governo pela Unidade Técnica.

Quanto ao tema, o Estado apenas alegou em sua defesa, fls. 686 a 687:

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.

A Unidade Técnica não considerou plausíveis as alegações, tanto no que dizem respeito às divergências entre os valores previstos para as novas receitas, que apenas ratificam as divergências apontadas e expõem a fragilidade no planejamento dessas ações de gestão fiscal; quanto no que se referem às compensações, que restaram equivocadas,



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

eis que o questionamento não é pertinente às renúncias efetivadas, mas, sim, à compensação para as novas renúncias incluídas na LDO.

Dessa forma, ratifica este Ministério Público o posicionamento da Unidade Técnica, concluindo que as recomendações expedidas ao Governo do Estado de Minas Gerais no julgamento das contas relativas aos exercícios de 2016 e 2017 devem ser reiteradas, a fim de que o Estado, alinhado às orientações da STN, evidencie, nos demonstrativos previstos na LRF, os critérios estabelecidos para a renúncia de receita e suas respectivas compensações.

Entende-se pertinente recomendar também à Presidência da Assembleia Legislativa que oriente as comissões competentes, quando da análise de propostas de atos normativos que concedem ou ampliam renúncias de receita tributárias, sobre a necessidade de se verificar o cumprimento dos requisitos exigidos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, se as propostas contêm: estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam iniciar sua vigência e nos dois seguintes; demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, ou, alternativamente, indicação da adoção de uma das medidas de compensação constantes do inciso II do art. 14 da LRF.

10.3. Renúncias de receita concedidas no exercício de 2018

Segundo os levantamentos efetuados pela Unidade Técnica, o resultado das perdas com renúncias de receitas no exercício de 2018 alcançou a cifra de R\$13.954.968.899,00, da qual o valor de R\$182.977.088,00 (1,31%) refere-se às novas renúncias; o valor de R\$7.107.179.382,00 (50,93%) é relativo às renúncias consolidadas e o valor de R\$6.664.812.429,00 (47,76%) refere-se aos benefícios fiscais heterônomos, fl. 114.

A representatividade dessas renúncias no orçamento evidencia a necessidade de seu acompanhamento, tendo em vista que, apesar das novas renúncias terem se



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

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.

Efetuada pela Unidade Técnica comparação entre perdas efetivadas com as renúncias de receitas e os valores aplicados em despesas com Saúde e Educação constantes da LOA de 2018, o resultado evidenciou que a renúncia constante da previsão orçamentária supera em 172,00% os gastos aplicados em ações e serviços públicos de saúde - ASPS, e em 22,00% os destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE, fl. 115.

Noutro giro, a perda com a renúncia de receitas (R\$13.954.968.899,00) ultrapassou em 24,24% o déficit orçamentário fiscal enfrentado pelo Estado que foi de R\$11,233 bilhões. Com especial destaque para o aumento da participação da renúncia total em relação à receita corrente, 12,78%, assim como na comparação aos gastos com ASPS, MDE e Pessoal, houve evolução das representatividades nos percentuais, de 20,50%, 9,43% e 7,70%, respectivamente, fl. 118.

A Secretaria de Estado da Fazenda apresentou esclarecimentos às fls. 687 a 689, os quais, segundo a Unidade Técnica, em nada justificaram ou complementaram os pontos questionados, apenas ratificando o exame inicial.

Alertou referida Unidade que a questão posta se refere, especificamente, à variação de quase 80%, apurada no grupo das renúncias consolidadas, cujas disposições já se encontravam em vigor em exercícios anteriores, o que, de resto, deveria imprimir maior compatibilidade entre o total efetivado (R\$ 7,107 bilhões) e o previsto (R\$ 4,035 bilhões).

Mais uma vez merece acolhida a conclusão técnica.

O acompanhamento das renúncias de receitas pelo Tribunal de Contas é de suma importância para instigar o Estado de Minas Gerais à busca efetiva e eficaz do equilíbrio das contas, sobretudo diante do atual panorama de crise econômico-financeira vivenciada, e tendo em vista o fato de que suas previsões orçamentárias já induzem à aprovação da LOA com déficit financeiro.



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

Assim, é imprescindível que conste das propostas de normas instituidoras de renúncias de receita: a projeção do impacto orçamentário-financeiro da medida; demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; ou, alternativamente, a indicação de medidas de compensação, conforme estabelece o art. 14 da LRF.

Isto porque o controle eficiente dos benefícios fiscais concedidos no âmbito da competência tributária do Estado, com avaliação precisa de seu impacto orçamentário-financeiro, é atributo de uma gestão fiscal transparente, planejada e capaz de garantir a sustentabilidade financeira do Estado.

Não é demais ressaltar a necessidade de quantificação dos programas orçamentários financiados com contrapartida de renúncia de receita tributária, prestação de contas de renúncias no contexto dos programas de atuação do Estado e análise crítica sobre a importância da renúncia de receitas, haja vista as perdas efetivadas com essas renúncias e os valores aplicados em despesas com Saúde e Educação, assim como seu impacto no déficit orçamentário fiscal enfrentado pelo Estado.

10.4. Plano Regularize

O Estado incluiu, como medida de compensação para a concessão de Novas Renúncias, o valor de R\$480,394 milhões, resultado das elevações das alíquotas de ICMS de 29 para 31%, com as operações com gasolina para fins carburantes e com solvente; de 14 para 16%, com as operações com álcool para fins carburantes; e na incidência de 25% com as operações de importação de mercadorias ou bens integrantes de remessa postal ou de encomenda aérea internacional, a partir de 1/1/18, conforme art. 49 da Lei n. 22.549/17, fl. 115.

Entretanto, não foram apresentadas as medidas de compensação, ou consideradas na estimativa da receita de modo a não afetar as metas fiscais previstas na LDO, as renúncias de receitas com o programa regularize, o qual oferece condições



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

especiais de pagamento para impostos atrasados, com opções de parcelamento dos débitos ou pagamento à vista, com redução de até 95% nas multas e juros devidos; e com o novo regularize, que ofereceu condições especiais para quitação do crédito tributário, com até 90% de redução dos acréscimos legais, para o qual houve perda de receitas no total de R\$2.138.302.403,00, contrariando os incisos I e II do art. 14 da LRF.

Instado a apresentar justificativas, o Estado manifestou-se às fls. 689 a 690, alegando, em sua defesa, que a adesão dos contribuintes em débito com o fisco ao programa de anistia fiscal é imprevisível no momento da edição de seu instrumento autorizativo; o fato de existir incerteza de sucesso com execuções fiscais onerosas; e, ainda, que o programa novo regularize não pode ser considerado como renúncia de receita.

Examinadas as razões da defesa, entendeu a CFAMGE que a “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”.

Deixou de acatar, também, a alegação de que o Programa Novo Regularize não pode ser caracterizado como renúncia, vez que mencionado programa concede descontos aos contribuintes em diversas situações, que se enquadram nas hipóteses de remissão, anistia, dentre outras modalidades de renúncia previstas na LRF, o que a caracteriza como renúncia fiscal.

À vista do exposto, ratifica este Órgão Ministerial o posicionamento técnico.

11. Dívida Ativa

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



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

Com o objetivo de obter recursos para incentivar investimentos, recuperar créditos públicos, gerar receita pública e financiar o investimento público e privado no Estado foram criados alguns fundos, por meio da Lei n. 22.606/17, dentre os quais o FECIDAT - Fundo Especial de Créditos Inadimplidos e Dívida Ativa.

De acordo com o exame inicial, não foram verificadas movimentações financeiras por meio do FECIDAT, restando sobrestada sua regulamentação e execução.

O que demonstra que não foram obtidos resultados com a criação do mencionado fundo, detentor dos créditos inadimplidos inscritos em dívida ativa ou não, de natureza tributária ou não, que não estejam com exigibilidade suspensa e nem tenham sido cedidos à MGI.

11.1. Saldo Patrimonial da Dívida Ativa

O reconhecimento, mensuração e evidenciação da dívida ativa em contas patrimoniais e de controle do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – Pcasp, estão sendo registrados de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Mcasp, 7ª edição.

Como diagnosticado pelo exame técnico, a dívida ativa inscrita até 31/12/2018 ultrapassou o valor registrado a esse título no exercício anterior em 15,83%, contudo, após o lançamento das contas redutoras, quais sejam, ajustes para perdas de dívida ativa tributária e cessão de direitos creditórios, o saldo contábil ficou em R\$2.069.860.181,85, inferior em 21,47% ao contabilizado no exercício de 2017.

Com base nos dados extraídos dos saldos finais da dívida ativa por Unidade Orçamentária, (fl. 156), é possível verificar que as Unidades Orçamentárias Encargos Gerais do Estado e Secretaria de Estado da Fazenda – EGE/SEF concentram 96,87% da dívida ativa estadual, 15% maior que o saldo registrado no exercício anterior. À exceção do Instituto Mineiro de Gestão de Águas – IGAM que registrou um saldo de R\$2.268.71,56, as demais unidades registraram pequenas alterações quando comparadas ao exercício anterior.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

Impende destacar que em consulta ao site do IGAM foram verificadas informações que destoam dos registros ora mencionados, *verbis*:

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.

Em razão desses apontamentos, em especial, da ausência de contabilização de grande parte desses créditos pelo IGAM, a Unidade Técnica solicitou que tanto o Estado quanto o IGAM apresentassem justificativas e, ainda, fosse determinada a efetivação dos procedimentos contábeis cabíveis.

Examinadas as alegações da defesa (fls. 690 e 691), a CFAMGE acatou os esclarecimentos do IGAM, contudo ressaltou que permanecia o indício de ausência de registros contábeis desses créditos a inscrever em dívida ativa, razão pela qual ratificou o apontamento inicial quanto à fragilidade das informações levadas aos demonstrativos contábeis consolidados da Prestação de Contas do Estado.

Quanto à defesa apresentada pelo ex-Governador, que utilizou os mesmos argumentos apresentados para o item relativo ao Orçamento de Investimento das empresas estatais, também deixou de ser acatada.

Dessa forma, tendo em vista que os esclarecimentos apresentados pelo Governo não tiveram o condão de superar as irregularidades, ratifica este *Parquet* o reexame técnico que, em face do indício de ausência de registros contábeis dos créditos a inscrever em Dívida Ativa e à fragilidade das informações levadas aos demonstrativos contábeis consolidados da Prestação de Contas do Estado, entendeu que a matéria deverá ser fiscalizada pela coordenaria competente do Tribunal, a fim de adequar os procedimentos contábeis necessários, como os sugeridos no item 5, Parte III – Procedimentos Contábeis Específicos do Mcasp.



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

11.2. Situação da Dívida Ativa Tributária

Foi apontada, no exame inicial, divergência entre o saldo de dívida ativa tributária, apresentado pela SEF no montante de R\$59.391.761.243,58, e o valor registrado contabilmente a esse título (R\$59,843 milhões), com diferença de R\$450,768 milhões.

Constatou-se que houve elevação da soma dos valores a receber dos dez maiores devedores do Estado em relação ao exercício anterior (9,48%), que equivale a 13,40% do estoque da dívida ativa, R\$61.055.521.481,70.

Foi verificado, também, acréscimo substancial no valor de remissões (R\$506,509 milhões) por meio de 37 Processos Tributários Administrativos – PTA.

Considerando a modalidade de extinção do crédito, que se refere a perdão total ou parcial do crédito tributário, a diferença entre o valor médio remido por PTA no exercício de 2018 (R\$13,689 milhões) e os processos relativos ao exercício de 2017 (R\$47,665 mil), com diferença percentual de 28.620%, foram suscitados esclarecimentos e o encaminhamento dos PTAs remidos à SEF.

Instado a manifestar-se acerca da divergência do saldo da dívida ativa com o respectivo demonstrativo de composição do saldo, por Unidade Orçamentária, o Estado apresentou as justificativas de fls. 692 a 693. Esclareceu que a diferença de R\$450,768 milhões se referia 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.

Em sede de reexame, foram acatadas as justificativas apresentadas, contudo, os valores apresentados não anularam por completo a diferença apontada, restando, ainda, uma diferença de R\$4,844 milhões para alcançar o saldo contabilizado.

A CFAMGE manteve o apontamento sobre parte da divergência apurada, e alertou para a importância da conciliação bancária, mesmo diante das dificuldades enfrentadas com relação à exiguidade do prazo de encerramento do exercício.



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

Tendo em vista o demonstrado, este Ministério Público ratifica a conclusão alcançada pela Unidade Técnica.

11.3. Receita da Dívida Ativa

A receita auferida com a dívida ativa no exercício de 2018 totalizou R\$701,204 milhões. Esse resultado espelha significativa queda na recuperação da receita em relação ao exercício anterior, equivalendo à arrecadação alcançada no exercício de 2015.

Examinadas as projeções para a receita com a dívida ativa e sua arrecadação efetiva, percebeu-se uma enorme discrepância em relação à previsão orçamentária, como destacado pela equipe técnica:

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.

Tais discrepâncias foram objeto de questionamento por parte da Unidade Técnica, fl. 159.

A advocacia Geral do Estado aduziu, em sede de defesa, que “a enorme discrepância entre receitas efetivadas e a previsão orçamentária não apresenta prejuízo ou nulidade, uma vez que o princípio da anualidade tributária não possui mais eficácia jurídica no nosso ordenamento”.

Examinadas as alegações, estas foram consideradas insubsistentes, tendo em vista a ausência de fatos que elucidem a discrepância entre as receitas analisadas, assim como a relevância para a gestão pública da estimativa da receita para dimensionar a capacidade de arrecadação governamental a fim de obter parâmetros consistentes para a fixação da despesa e o conseqüente equilíbrio fiscal.

Dessa forma, ratifica este Ministério Público o posicionamento da Unidade Técnica.



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

12. Orçamento Fiscal e Créditos Adicionais

Como visto alhures, o orçamento fiscal do exercício de 2018 foi aprovado pela Lei n. 22.943/2018, que estimou a receita em R\$92,973 bilhões e fixou a despesa em R\$101,057 bilhões.

Os créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários) são autorizações de despesas não computadas no orçamento ou dotadas de forma insuficiente e encontram seu fundamento nos arts. 40 a 46 da Lei n. 4.320/64.

Segundo o relatório técnico, em 2018, houve abertura de créditos adicionais ao orçamento fiscal do Estado no total líquido de R\$9,493 bilhões, o que resultou em uma dotação autorizada de R\$110,551 bilhões, representando um aumento de 9,39% sobre a despesa inicialmente prevista na LOA (fl. 71).

Entretanto, a LOA (art. 9º) autorizou o Poder Executivo a suplementar os créditos inicialmente previstos no seu orçamento fiscal até o limite de 40% (quarenta por cento), o que restou cumprindo, haja vista a constatação de que foram realizadas suplementações no percentual de 28,15% do crédito inicialmente fixado, fl. 74.

Tanto a CFAMGE quanto este *Parquet* têm considerado alto o limite de suplementação em 40% para o Executivo, na medida em que, quanto mais elevado o percentual de suplementação, maior a evidência falha substancial no planejamento, o que conduz ao incremento do déficit orçamentário.

O Governo do Estado de Minas Gerais apresentou breves considerações sobre todos os apontamentos às fls. 595 a 596, cumprindo transcrever o que se segue:

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,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

especialmente nos anos de 2011 e 2012, fizeram com que o índice apurado atingisse os patamares supramencionados”.

Por seu turno, a CFAMGE procedeu a levantamento do percentual de suplementação, autorizado pelas LOAS, no período de 2010 a 2018, constatando:

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.

Tal levantamento levou à conclusão de que, dos créditos suplementares abertos, houve um percentual de 19,55% a 76,93% que não foram utilizados, e que, nos exercícios de 2015 e 2016 sequer havia a necessidade de abertura de créditos suplementares.

Apesar de ter alegado o Governo, por ocasião da análise das contas de 2017, que havia iniciado estudos para a mudança de percentual de suplementação dos créditos, não foi apresentada perspectiva de conclusão desses estudos e a consequente inclusão de novo percentual em projeto de lei orçamentária, razão pela qual a Unidade Técnica ratificou o questionamento inicial.

O fato de que nos exercícios anteriores, à exceção de 2015, tenham sido abertos créditos suplementares próximos ao percentual de 40%, evidencia a falha de planejamento, organização e controle das ações governamentais, o que resulta em descaracterização do orçamento público.

É nesse contexto que este Ministério Público, tendo em vista que compete ao Tribunal de Contas zelar pela boa e regular aplicação dos recursos coletivos, o que



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

encontra sua gênese na elaboração de orçamento pautado em normas e critérios fáticos que o aproximem da concreta realidade do Estado, opina pela recomendação ao Chefe do Poder Executivo, no sentido de que adote medidas para o aprimoramento do planejamento, de forma a evitar a suplementação excessiva.

Na esteira do raciocínio, deverá, também, ser recomendado ao Poder Legislativo Estadual que, ao apreciar e votar a Lei Orçamentária Anual - LOA, esteja atento à inserção, no texto legal, de autorização excessiva para a abertura de créditos suplementares, evitando distorções no orçamento.

Pelo exposto, entende este Ministério Público de Contas necessário reiterar a recomendação proposta ao Governo em exercícios anteriores para que avalie a necessidade de fixação do percentual de 40% para a abertura de créditos adicionais suplementares, no sentido de que, nas próximas leis orçamentárias, seja fixado percentual adequado à realidade da execução do orçamento, considerando que neste exercício e nos anteriores os créditos suplementares abertos foram substancialmente abaixo do limite fixado.

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

13.1. Execução da receita e despesa fiscal e resultado orçamentário

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

O certo é que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 40 da Lei n. 22.626, de 28/07/2017) fixou em trinta dias o prazo para o Poder Executivo elaborar e publicar o cronograma anual de desembolso, nos termos do que prescreve o art. 8º da LRF.



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

Nessa mesma seara, o art. 41 da mencionada Lei, em cumprimento ao art. 9º da LRF, consignou que, caso fosse necessária a limitação de empenho das dotações orçamentárias e da movimentação financeira para atingir as metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo I, caberia ao Poder Executivo fazê-lo e apresentar à comissão permanente de que trata o § 2º do art. 155 da Constituição do Estado o montante que caberia a cada um dos Poderes.

Já a programação orçamentária e financeira da despesa foi disciplinada pelo Decreto n. 47.371, de 09/02/2018, que estabeleceu, no art. 2º, a possibilidade de revisão dos limites estabelecidos nos Anexos I e II, discriminados nos § 2º e 3º do art. 1º, em cumprimento à LRF.

De acordo com o exame inicial, a previsão e execução da receita e despesa fiscal, bem como do resultado orçamentário do exercício de 2018 comportaram-se nos seguintes termos:

A Receita Fiscal do Estado de Minas Gerais, estimada inicialmente, para o exercício de 2018, em R\$ 92,973 bilhões, foi atualizada em 2,90%²⁹, passando para R\$ 95,673 bilhões. **A Receita Fiscal líquida efetivada, após deduções, no montante de R\$ 91,754 bilhões, ficou, respectivamente, 1,31% e 4,10% abaixo da inicialmente prevista na LOA e da previsão atualizada**, tendo crescido nominalmente 3,53% sobre os R\$ 88,624 bilhões arrecadados em 2017.

Quanto à Despesa Fiscal, foi fixada na LOA em R\$ 101,057 bilhões. Em decorrência da abertura de créditos adicionais líquidos, o crédito autorizado perfez R\$ 110,551 bilhões, representando 9,39% de acréscimo à previsão inicial. **A Despesa Fiscal total empenhada/realizada perfez R\$102,987 bilhões, representando 101,91% da dotação inicial fixada na LOA e 93,16% do crédito autorizado (dotação atualizada)**, superando em 4,67% os R\$ 98,392 bilhões realizados em 2017. (g.n.)

De acordo com o exame inicial, o Governo contabilizou, no exercício de 2018, déficit na execução orçamentária no montante de R\$11,233 bilhões, que superou o déficit do exercício anterior em 15%. E, a despeito disso, verificou que, do mesmo modo que dispunha no Decreto do exercício anterior, o art. 2º do Decreto n. 47.371/2018 trata especificamente da revisão do limite estabelecido nos Anexos I e II, para garantir o



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

equilíbrio do resultado fiscal, e ao reverso, não houve contingenciamento das despesas e tampouco revisão dos mencionados limites.

Para o exercício de 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, fl. 74.

Destacou, ainda,

Importante frisar que, na medida que se reitera o déficit, os chamados Restos a Pagar vão se avolumando na dívida a curto prazo, acarretando o aumento do déficit financeiro ou o endividamento a curto prazo, o que vem obrigando o Estado a pagar despesas geradas em anos anteriores com recursos arrecadados no exercício corrente, ficando, dessa maneira, descobertas de recursos as despesas fixadas para o ano em curso, suscitando os desequilíbrios financeiros e orçamentários.

Instado a manifestar-se, foram apresentadas justificativas por meio da Nota Técnica SPLOR n° 49/2019, fls. 595-v a 596-v.

Em sede de reexame, a Unidade Técnica rechaçou as alegações da defesa, aduzindo que ao determinar a limitação de empenhos para o cumprimento de metas, o §2º do art. 9º da LRF elencou as despesas que não serão objeto de limitação de empenho.

Afirmou que a despeito da vinculação dos limites do Anexo 1 às despesas relacionadas exclusivamente a elementos-itens essenciais às atividades de manutenção das unidades, o Estado tem executado tais despesas além dos limites programados, especialmente, no último trimestre. Embora tal programação não resolva a questão do déficit fiscal, entende que é uma medida que contribui para o controle dos gastos, influenciando no resultado fiscal.

Asseverou que embora grande parte das despesas estejam excluídas da programação, por força legal, encontrando-se sujeitas à aprovação por parte da COF, não há controle para as despesas relacionadas nos anexos I e II, em especial, as discricionárias, o que reforça a necessidade de implementar “o sistema de programação orçamentária e financeira de desembolso, introduzido pela Lei 4.320/64 e reforçado pelo disposto no art.



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

8º da LRF, que tem por objeto o disciplinamento da utilização dos recursos, especialmente para aquelas despesas de caráter não obrigatório”.

De fato, soa incoerente a edição do Decreto⁶ para garantir o equilíbrio do resultado fiscal para o exercício financeiro e para adequar a execução orçamentária e financeira às disponibilidades de caixa do Tesouro Estadual, e o que se vem praticando, isto é, contabilizando resultados deficitários nos Balanços Orçamentários desde o exercício de 2015. Tal prática tem influenciado na contabilização de sucessivos déficits, sem que houvesse revisão dos limites previstos no mencionado Anexo e sem que se procedesse ao contingenciamento de despesas no exercício sob análise, o que resultou no descumprimento da meta estipulada na LDO.

Destarte, em havendo previsão normativa para acompanhamento, por parte do Estado, das metas fixadas para receita e despesa, na LDO, não restaria ao Gestor outro caminho que não o contingenciamento de despesas discricionárias, à exceção daquelas para as quais houve ressalva na LDO, a teor do disposto no art. 9º da LRF, que determina a adoção da limitação orçamentária e financeira diante da frustração de receita, sob pena de, não o fazendo, cometer infração administrativa contra as leis de finanças públicas, prevista no inciso III do art. 5º da Lei n. 10.028/2000⁷.

13.2. Aumentos expressivos de dispêndios

Segundo a Unidade Técnica, dentre as despesas orçamentárias realizadas por Categoria Econômica e Grupos de naturezas de despesas, as despesas correntes têm se

⁶ Decreto n. 47.371, de 09/02/2018

⁷ Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

(...)

III- deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidas em lei;

(...)

§ 1º A infração prevista neste artigo e punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.



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

destacado pela sua representatividade nos gastos, com acréscimos percentuais significativos, fl. 96.

Por sua vez, o grupo das despesas de pessoal e Encargos Sociais teve expressiva participação no total realizado, seguido das Outras Despesas Correntes.

Essa constatação, acrescida do desequilíbrio orçamentário, dos aumentos expressivos de dispêndios de alguns dos grupos Pessoal e Encargos Sociais, e Outras Despesas Correntes, suscitou o pedido de justificativas pela Unidade Técnica ao Governo, o restou cumprido às fls. 596-v e 597.

Examinadas as razões da defesa, a Unidade Técnica (i) retificou o valor das despesas com Passagens e Locomoção constantes do exame inicial; (ii) entendeu como esclarecido o crescimento expressivo nas despesas de alguns elementos dos grupos Pessoal e Encargos Sociais e Outras Despesas Correntes, à exceção dos Outros Benefícios Previdenciários do Servidor ou do Militar, do Auxílio-Transporte e das Sentenças Judiciais; e (iii) no tocante às despesas discricionárias, entendeu que qualquer redução nesse grupo de despesas ameniza a situação de grave crise vivenciada pelo Estado, eis que existem despesas passíveis de intervenção e margem de contingenciamento.

Ao final, reiterou a necessidade de o Estado atentar para as exclusões do contingenciamento estipuladas nas LDOs de exercícios subsequentes, em conformidade com as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal estabelecida pela LRF.

Diante do que consta dos autos, este Ministério Público ratifica o reexame técnico.

13.3. Classificação Orçamentária da Despesa

Constatou a CFAMGE (fl. 389/389-v), *verbis*:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

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).

Instado a defender-se, declarou o Estado que “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”, fl. 597.

De acordo com a CFAMGE, a correção desse item será verificada por ocasião da aprovação da LOA 2020.

14. Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS

14.1. Apuração do Índice de Aplicação na Saúde

De acordo com o inciso II do artigo 77 do ADTC – CR/88, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 29/00, compete aos Estados a aplicação mínima de 12% do produto da arrecadação dos impostos e recursos ali especificados nas ações e serviços públicos de saúde - ASPS.

Acresça-se, ao mandamento constitucional, o regramento imposto pelo art. 6º da Lei Complementar n. 141/2012 que reverberou a necessidade de aplicação do percentual de no mínimo de 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se referem os artigos 155, 157 (alínea “a” do inciso I), e o inciso II do *caput* do art. 159 da CR/88 em ASPS.

O Estado de Minas Gerais, por meio da LOA, fixou, para o exercício de 2018, o montante total de R\$ 5,844 bilhões para a saúde, o que equivaleria a uma aplicação de 12,01%.



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

Já em sede de prestação de contas, o Governo apresentou um percentual de 10,22% de aplicação de recursos nas ASPS.

Entretanto, a Unidade Técnica considerou, em seu relatório inicial, incorretas as contas apresentadas, efetuando alterações e apurando o percentual de 7,92%, portanto, inferior ao limite mínimo fixado no dispositivo supracitado, apontando, *verbis*:

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.

O Governo apresentou defesa, cumprindo tratar de alguns pontos de forma mais detida, conforme abaixo:

14.2 - Despesas com Aquisição de Aeronaves Multimissão

Registra a Unidade Técnica que, para o cômputo dos gastos com ASPS no exercício de 2018, considerou as despesas empenhadas no FES, no valor de R\$13.313.302,31. Foram adquiridas duas aeronaves para emprego nas ações de Suporte Aéreo Avançado de Vida (SAAV) e nas missões do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, a serem operadas pelo Batalhão de Operações Aéreas do Corpo de Bombeiros.

Essa despesa foi empenhada na Unidade Executora 1320139-T, em favor da empresa Aeromot Aeronaves e Motores S/A, e no encerramento do exercício de 2018, inscrita em RPNP.

Extrai-se do exame inicial que a vinculação dessa despesa em ASPS contraria os seguintes dispositivos legais: art. 2º da Lei Estadual n. 11.983/1995, art. 14 da Lei Estadual n. 13.317/1999, e os arts. 2º e 3º da Lei Complementar n. 141/2012, o que resulta na impossibilidade de o Gabinete Militar do Governador realizar as suas demandas utilizando recursos do Fundo Estadual de Saúde, eis que não existe legislação específica que lhe atribui tal competência, fls. 234 a 236.



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

Assim, ratifica este Ministério Público o reexame técnico, vez que a realização de despesas do Gabinete Militar do Governador com recursos do Fundo Estadual de Saúde representam clara violação aos dispositivos legais invocados.

14.3 - Inclusão irregular de despesas empenhadas e não liquidadas sem disponibilidade de caixa no cálculo das ASPS

Quanto à evidenciação das disponibilidades financeiras vinculadas à saúde, registrou a CFAMGE, em seu exame inicial (fl. 237), *verbis*:

Em 2018, em atendimento às normatizações da STN, consignadas no Manual de Demonstrativos Fiscais, 8ª Edição (fl. 616), o Estado publicou o Demonstrativo Consolidado da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar - Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal – RGF, do 3º quadrimestre de 2018, **Poder Executivo** –, contendo dados relativos à disponibilidade e às obrigações financeiras vinculadas à Saúde, Educação, Previdência, dentre outras. No que concerne a Saúde, especificamente quanto aos recursos provenientes de impostos e transferências recebidas, com base nas aludidas informações, a disponibilidade de caixa bruta era de R\$ 5,335 milhões, ao passo que as obrigações financeiras alcançaram R\$ 5,331 bilhões, resultando numa insuficiência financeira de R\$ 5,325 bilhões. Ainda assim, houve a inscrição de R\$ 1,151 bilhão de RPNP, resultando em uma **insuficiência total** de R\$ 6,476 bilhões.

Conclui-se, daí, que, como não houve disponibilidade de caixa ao final do exercício, os valores de Restos a Pagar não Processados não podem compor o montante aplicado em ações e serviços públicos de saúde, para fins de cumprimento da EC 29/00, motivo pelo qual esta equipe técnica considerará, na apuração do percentual aplicado em ASPS, somente as despesas liquidadas no exercício.

Desse modo, diante da ausência de disponibilidade de caixa, concluiu que os valores de RPNP não poderiam entrar no cômputo do índice de aplicação em ASPS, mantendo apenas as despesas liquidadas no exercício.

Em sede de defesa, o Governo anuiu que destinou, para aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde, o valor de R\$5.119.077.275,06, que representa o percentual de 10,22% da receita líquida de impostos e transferências, informando que os recursos executados encontram-se nos diversos estágios de processamento da despesa, e quanto à indisponibilidade de caixa para suportar os RPNP, trouxe argumentos similares



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

àqueles apresentados para justificar o índice da MDE, alegando que o empenhamento da despesa demonstraria que o Estado assume o compromisso com os fornecedores de honrar com o devido pagamento dos bens adquiridos e serviços prestados (fls. 706 e 707).

Analisada a defesa, a Unidade Técnica concluiu:

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.

Mais uma vez merece acolhida a conclusão técnica.

De fato, em observância à Lei Complementar n. 141/2012 (art. 24) e à Instrução Normativa TCEMG n. 05/2012 (c/c o inciso II do §1º do art. 4º), bem como de acordo com a jurisprudência dessa Corte (cumprindo destacar aqui, mais uma vez, a deliberação emanada pelo Pleno desse Tribunal nos autos da Consulta nº 932736), tem-se que, não havendo disponibilidade de caixa, não poderiam os valores de RPNP integrar o índice da saúde.

Aliás, tal questão já foi amplamente abordada na fundamentação alhures para o cômputo do índice com MDE.

Assim, e na esteira do que constou dos relatórios técnicos, este Ministério Público de Contas entende que o Estado aplicou percentual de 7,92% em ASPS, conforme a seguir detalhado:



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

ÍNDICE DE AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE – inciso II do artigo 77 do ADTC – CR/88	
Base de Cálculo das Receitas Decorrentes de Impostos e Transferências da União (I)	R\$50.096.504.115
Valor mínimo a ser aplicado com ASPS (12% da receita)	R\$6.011.580.493
Gastos efetivamente realizados com ASPS	R\$3.967.909.900
Percentual apurado de aplicação em ASPS	7,92%

Em que pese a previsão consignada no art. 25 da Lei Complementar n. 141/12, de postergação, para o exercício subsequente, de eventual diferença resultante de não atendimento, em determinado exercício, tal permissão agravou o quadro de descontrole financeiro pelo qual passa o Estado, cumprindo destacar que, a partir da emissão de parecer prévio sobre as contas de governo de 2015, o Colegiado do TCEMG admitiu que fossem excepcionalmente computados os Restos a Pagar Não Processados sem disponibilidade financeira para efeito de se justificar o índice de 12,29%.

Naquela assentada, definiu-se que, a partir do exercício de 2017, o Estado deveria aplicar em ações e serviços públicos de saúde o valor de R\$ 1.227.320.543,17, referente ao montante dos RPNP então incluídos.

A partir do levantamento efetuado pela Unidade Técnica acerca do processamento dessas despesas, infere-se que, do montante inscrito em RPNP ano-origem 2015 (R\$ 1.227.320.543,17), foram liquidados no período de janeiro de 2016 a dezembro de 2018 o valor de R\$934.827.339,65, cancelados o valor de R\$167.439.035,29, e R\$125.054.168,23 encontram-se pendentes de liquidação.

Por sua vez, constatou-se o pagamento de R\$696.032.694,21 no período de 2016 a 2018, restando em aberto o valor de 363.848.813,67 (tabela 139 a seguir).

Registre-se, também, que, na esteira do que restou constatado pela CFAMGE, não houve cumprimento, por parte do Governo do Estado de Minas Gerais, das determinações exaradas pelo Pleno dessa Casa em 11/7/17, por ocasião da emissão de Parecer Prévio sobre as Contas Governamentais de 2016, quando decidiu-se que, no



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

exercício de 2017, o Governo processasse todo o ciclo da despesa referente aos restos a pagar (processados e não processados), incluídos no percentual de ASPS de 2016.

TABELA 139
Movimentação RPNP Ano-Origem 2015
Período de Janeiro 2016 a Dezembro de 2018

Exercício de 2016								Em R\$
Ano Empenho	UO	Inscrito	Cancelado	Liquidado	Saldo a Liquidar	Liquidado Pago	Liquidado a Pagar	
	1451	8.722.580,39	47.219,65	8.098.107,28	577.253,46	5.063.045,18	3.035.062,10	
	1541	672.611,94	321.303,69	351.308,25	-	351.308,25	-	
	2141	1.847.368,67	1.712.417,75	-	134.950,92	-	-	
2015	2261	208.922.175,85	6.046.466,00	191.547.172,03	11.328.537,82	191.547.172,03	-	
	2271	136.545.754,93	37.419.597,28	89.050.985,90	10.075.171,75	83.868.958,04	5.182.027,86	
	2321	35.844.437,44	7.000.815,74	28.818.777,60	24.844,10	28.818.777,60	-	
	4291	834.765.613,95	36.909.921,51	568.183.360,57	229.672.331,87	376.574.065,99	191.609.294,58	
Soma		1.227.320.543,17	89.457.741,62	886.049.711,63	251.813.089,92	686.223.327,09	199.826.384,54	
Exercício de 2017								
Ano Empenho	UO	Inscrito	Cancelado	Liquidado	Saldo a Liquidar	Liquidado Pago	Liquidado a Pagar	
	1451	571.358,66	71.818,57	149.208,61	350.331,48	149.208,54	0,07	
	1691	5.894,80	-	-	5.894,80	-	-	
	2261	11.328.537,82	6.903.849,62	4.424.688,20	-	4.424.688,20	-	
2015	2271	10.075.171,75	1.599.998,92	415.812,07	8.059.360,76	412.383,37	3.428,70	
	2301	134.950,92	128.165,36	6.785,56	-	6.785,56	-	
	2321	24.844,10	16.706,10	8.138,00	-	8.138,00	-	
	4291	229.672.331,87	34.058.731,06	19.192.975,40	176.420.625,41	3.331.207,96	15.861.767,45	
Soma		251.813.089,92	42.779.269,63	24.197.607,84	184.836.212,45	8.332.411,63	15.865.196,22	
Exercício de 2018								
Ano Empenho	UO	Inscrito	Cancelado	Liquidado	Saldo a Liquidar	Liquidado Pago	Liquidado a Pagar	
	1451	350.331,48	-	-	350.331,48	-	-	
	1691	5.894,80	5.648,40	-	246,40	-	-	
2015	2271	8.059.360,76	8.031.479,17	-	27.881,59	-	-	
	4291	176.420.625,41	27.164.896,47	24.580.020,18	124.675.708,76	1.476.955,49	23.103.064,69	
Soma		184.836.212,45	35.202.024,04	24.580.020,18	125.054.168,23	1.476.955,49	23.103.064,69	

FONTE: Relatórios Encaminhados pela SCCG/SEF.

Quanto aos RPNP ano-origem 2016 (R\$ 1.560.270.176,03), admitidos para efeito de apuração do índice, por ocasião da emissão de Parecer Prévio sobre as Contas Governamentais de 2016, tem-se que foi liquidado no período de janeiro de 2017 a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

dezembro de 2018 o valor de R\$1.333.226.822,51, cancelados R\$142.643.041,52, e R\$84.400.312,00 encontram-se pendentes de liquidação.

Ressalta-se que do montante dos mencionados RPNP, ano-origem 2016, apenas o valor de R\$435.167.190,56 foi quitado no período de 2017 a 2018, restando pendente de pagamento o valor de R\$982.459.943,95 (tabela 140 a seguir).

TABELA 140
Movimentação RPNP Ano-Origem 2016
Período de Janeiro 2017 a Dezembro de 2018

Exercício de 2017							Em R\$
Ano	Unidade	Inscrito	Cancelado	Liquidado	Saldo a Liquidar	Liquidado Pago	Liquidado a Pagar
Empenho							
2016	1451 Seap	6.742.452,75	423.749,66	5.134.301,48	1.184.401,61	4.509.116,08	625.185,40
	1541 ESP	998.791,07	756.866,17	241.924,90	-	241.924,90	-
	1691 Sesp	59.696,79	-	55.626,50	4.070,29	15.210,00	40.416,50
	2261 Funed	168.780.883,93	5.879.848,10	133.541.365,31	29.359.670,52	133.472.517,52	68.847,79
	2271 Fhemig	117.830.973,86	17.509.477,61	67.909.196,67	32.412.299,58	61.598.601,40	6.310.595,27
	2301 DEER-MG	125.000,00	125.000,00	-	-	-	-
	2311 Unimontes	17.142.945,11	1.889.095,44	14.722.985,11	530.864,56	14.372.716,45	350.268,66
	2321 Hemominas	26.100.780,92	9.448.855,13	16.472.320,54	179.605,25	16.447.194,39	25.126,15
	4291 FES	1.222.488.651,60	29.975.698,96	818.397.059,86	374.115.892,78	151.285.255,88	667.111.803,98
	Total		1.560.270.176,03	66.008.591,07	1.056.474.780,37	437.786.804,59	381.942.536,62
Exercício de 2018							Em R\$
Ano	Unidade	Inscrito	Cancelado	Liquidado	Saldo a Liquidar	Liquidado Pago	Liquidado a Pagar
Empenho							
2016	1451 Seap	1.184.401,61	-	50.443,28	1.133.958,33	50.433,28	10,00
	1691 Sesp	4.070,29	-	-	4.070,29	-	-
	2261 Funed	29.359.670,52	13.127.216,42	16.232.454,10	-	16.232.454,10	-
	2271 Fhemig	32.412.299,58	27.756.601,92	1.229.165,97	3.426.531,69	1.194.922,28	34.243,69
	2311 Unimontes	530.864,56	83.908,08	334.015,76	112.940,72	334.015,76	-
	2321 Hemominas	179.605,25	148.493,89	31.111,36	-	31.111,36	-
	4291 FES	374.115.892,78	35.518.230,14	258.874.851,67	79.722.810,97	35.381.717,16	223.493.134,51
	Total		437.786.804,59	76.634.450,45	276.752.042,14	84.400.312,00	53.224.653,94

FONTE: Relatórios encaminhados pela SCCG/SEF e Armazém de Informações - Siafi.

Desse modo, diante do percentual de 7,92% verificado, da relevância dos valores envolvidos, das regras e jurisprudência relacionadas à contabilização dos RPNP, da necessidade de não dar guarida ao aumento do passivo financeiro e do desequilíbrio das contas públicas, entende este Órgão Ministerial pela irregularidade do item em apreço.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

14.4 - Quanto aos cancelamentos de Restos a Pagar

De acordo com os §§1º e 2º do artigo 24 da Lei Complementar nº 141/2012, além do percentual mínimo de 12% fixado na CF/88, também deverá ser aplicada nas ASPS a disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar Cancelados, até o término do exercício seguinte ao do cancelamento, mediante dotação específica para essa finalidade.

Quanto ao tema, apontou a Unidade Técnica, à fl. 241:

No exercício de 2014, ocorreram cancelamentos de Restos a Pagar – RPNP e RPP – totalizando R\$ 288,247 milhões e, em 2015, R\$ 73,906 milhões, devendo as disponibilidades resultantes desses cancelamentos serem aplicadas **a partir de 2017**, conforme **deliberação desta Corte de Contas**. Verificou esta equipe técnica que, até o final de 2018, as aplicações não se efetivaram. Do mesmo modo, em 2016, houve cancelamentos de Restos a Pagar, no montante de R\$ 248,933 milhões, disponibilidade a ser aplicada **até o encerramento de 2017**, nos termos do parecer prévio. Não houve aplicação, **em 2017**, das disponibilidades oriundas dos cancelamentos ocorridos em 2016, revelando descumprimento das determinações emitidas por esta Casa, bem como das disposições contidas na LC 141/12. No exercício de 2017, os **cancelamentos de Restos a Pagar** alcançaram R\$ 229,836 milhões e deveriam ter sido aplicados **até o encerramento de 2018**, em obediência às **determinações legais**. Também não houve, **em 2018**, aplicações das disponibilidades referentes a tais cancelamentos.

Ressalta-se, por oportuno, a existência de empenho emitido em 29/12/17, no valor de R\$ 174,694 milhões, na modalidade de aplicação 95- Aplicação Direta à conta de recursos de que tratam os §§1º e 2º do art. 24 da LC 141/12. Trata-se de despesa com Equipamentos e Materiais Permanentes, realizada no FES, a favor da Mercedes-Benz do Brasil, e posteriormente inscrita em RPNP, na sua totalidade. Apurou-se que, no exercício de 2018, houve liquidação no montante de R\$ 16.244.800,00, sendo que nenhum pagamento foi efetuado. Entende esta equipe técnica que, a despeito do empenhamento e liquidação de parte da despesa, a efetiva aplicação da disponibilidade financeira só ocorrerá quando da saída do recurso disponível, isto é, quando do pagamento da despesa realizada.

Relativamente aos cancelamentos de Restos a Pagar ocorridos no exercício de 2018, constatou-se que os mesmos alcançaram o montante de R\$489,539 milhões, os quais, individualizados por ano-origem, são apresentados a seguir. (...)

As disponibilidades de caixa resultantes dos cancelamentos de RPNP, anos-origem 2012 a 2017, no montante de R\$ 257,049 milhões, e RPP, anos-origem 2012-2017, no montante de R\$ 232,470 milhões, totalizando R\$ 489,519 milhões, deverão ser aplicadas em ações e serviços públicos de Saúde até o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

término do exercício de 2019, sem prejuízo do percentual mínimo de 12% definido na CR/88.

O restante, R\$ 20,220 mil, é relativo aos RPNP, ano-origem 2010, os quais não foram considerados por esta Casa no cálculo das despesas com ASPS naquele exercício, motivo pelo qual entende esta equipe que, em relação às disponibilidades financeiras decorrentes dos cancelamentos ocorridos em 2018, a eles referentes, não se aplica o estatuído na LC 141/12.

O Estado não se manifestou quanto aos reiterados descumprimentos das deliberações do Tribunal para aplicação das disponibilidades resultantes dos cancelamentos relativos às contas de 2014 a 2017.

Destarte, entende este *Parquet* que deva ser expedida, mais uma vez, determinação ao Governo para que, até o final do exercício de 2019, sejam aplicadas em ASPS as disponibilidades financeiras oriundas dos cancelamentos de Restos a Pagar ocorridos nos exercícios de 2014, 2015, 2016, e 2017, conforme disposto nos §§1º e 2º do art. 24 da LC n. 141/2012.

15. Restos a Pagar

15.1 - Introdução

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

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

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



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

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

Como abordado por JOSÉ DE RIBAMAR CALDAS FURTADO⁸:

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

Entretanto, a Lei nº 10.028/00 foi aprovada, e o congresso Nacional não retirou as restrições referentes à inscrição em Restos a Pagar em valor superior ao permitido em lei, presentes no projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo. Desse modo, o Código Penal passou a contar com o art. 359-B, que proíbe que se ordene ou autorize a Inscrição em Restos a pagar de despesa que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda limite estabelecido em lei, e com o art. 359-F, que pune o fato de se deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de Restos a Pagar inscrito em valor superior ao permitido em Lei. (Grifou-se.)

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

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

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

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



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

15.2- Crescimento dos Restos a Pagar, Desequilíbrio das Contas Públicas, reflexos no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Relatório de Gestão Fiscal – RGF

Extraí-se do exame inicial que houve um incremento no estoque de restos a pagar no exercício de 2018 da ordem de 32,11% em relação ao exercício anterior, com inscrições no valor de R\$19,782 bilhões, fls. 140 a 142.

Com esse incremento, o saldo dos Restos a pagar do exercício foi de R\$28,245 bilhões, dos quais 95,68% referem-se às inscrições de obrigações contraídas pelo Poder Executivo (R\$27,025 bilhões).

O Estado vem apresentando sucessivos déficits orçamentários, tendo alcançado, no período de 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018, déficits nos valores de R\$2.165.488.580,45; R\$8.964.182.100,07; R\$4.163.389.512,10; R\$9.767.760.068,67; e R\$11.232.678.031,26, respectivamente.

Tal situação resultou em aumento exponencial dos restos a pagar do Estado, tendo em vista que os pagamentos ocorridos no período não foram capazes de reverter a situação, como demonstra o gráfico a seguir:



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

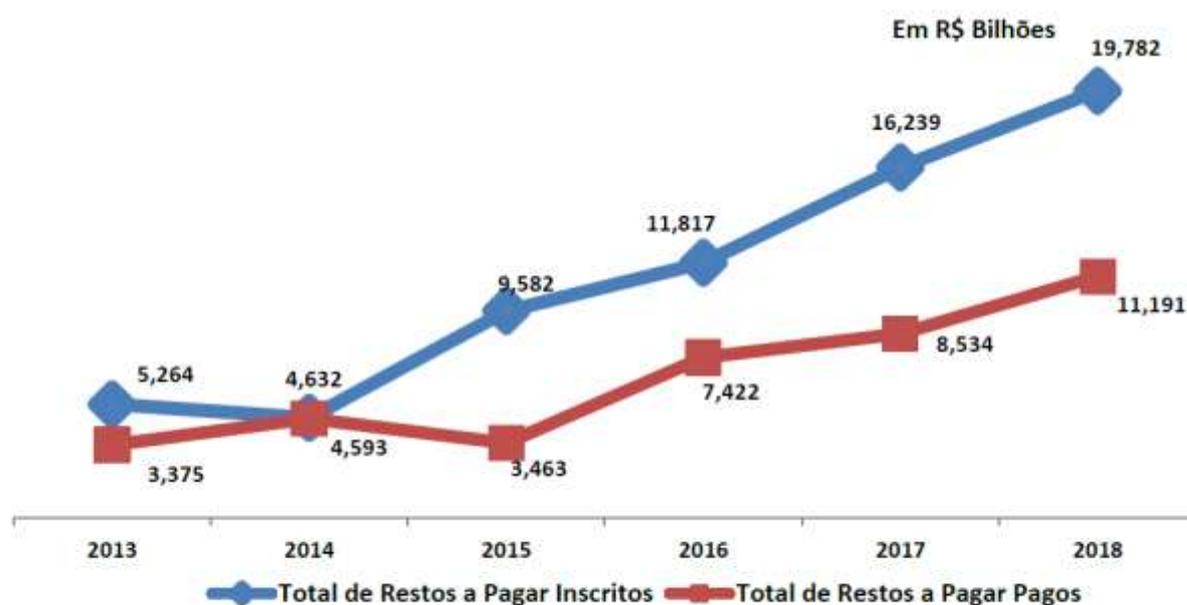


GRÁFICO 17: Evolução de Inscrições x Pagamentos de Restos a Pagar.
FONTE: Armazém de Informações – Siafi e RREO, 2013 a 2018

Infere-se do Demonstrativo de Restos a Pagar Não Processados, fl. 149, que no final do exercício de 2018 foi apurado um saldo de RPNP de R\$6.968.890.718,29, que somados ao saldo dos RPP, Demonstrativo de Restos a Pagar Processados, fl. 150, no valor de R\$21.275.939.336,20, alcançaram a cifra de R\$28.244.830.054,49.

Para CALDAS FURTADO⁹, a inscrição de restos a pagar sem disponibilidade financeira acaba por produzir verdadeiro orçamento paralelo, que a LRF buscou combater, cumprindo transcrever:

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

⁹ Ibidem. p. 230/231.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

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

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

Por seu turno, a Unidade Técnica elaborou uma síntese dos Demonstrativos das Disponibilidades de Caixa, fl. 151, destacando a relação entre a suficiência de caixa e as inscrições em RPNP, nos dois últimos exercícios, de todos os Poderes e Ministério Público, que não deixa dúvidas quanto à reincidência, pelo Estado, da inscrição de restos a pagar para os quais não há a respectiva disponibilidade financeira, em desacordo com o disposto no §1º do art. 1º da LRF.

TABELA 87
Suficiência Financeira/Inscrições de RPNP

Exercícios de 2017 e 2018	Em R\$					
	2017			2018		
Poder / Órgão	Suficiência	Inscrição RPNP	Suficiência após Inscrição RPNP	Suficiência	Inscrição RPNP	Suficiência após Inscrição RPNP
Executivo ⁽¹⁾	(10.568.177.706,80)	5.930.462.317,87	(16.498.640.024,67)	(23.413.359.940,67)	4.338.770.081,18	(27.752.130.021,85)
Regime Previdenciário	(14.732.185,41)	8.876.506,49	(23.608.691,90)	(4.567.943.648,29)	-4.206.123,40	(4.572.149.771,69)
Executivo (Total)	(10.582.909.892,21)	5.939.338.824,36	(16.522.248.716,57)	(27.981.303.588,96)	4.342.976.204,58	(32.324.279.793,54)
Judiciário	619.518.231,43	90.387.088,51	529.131.142,92	832.881.464,48	88.252.774,62	744.628.689,86
Legislativo ⁽²⁾	267.126.416,47	125.452.100,96	141.674.315,51	246.130.432,28	108.958.406,61	137.172.025,67
Ministério Público	161.299.993,24	106.766.737,44	54.533.255,80	143.057.152,02	65.168.747,16	77.888.404,86
Total	(9.534.965.251,07)	6.261.944.751,27	(15.796.910.002,34)	(26.759.234.540,18)	4.605.358.132,97	(31.364.590.673,15)

FONTE: Relatórios de Gestão Fiscal, 2017 e 2018.

NOTAS: 1 - Inclui Defensoria Pública.

2 - Inclui Tribunal de Contas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

Destacou a Unidade Técnica, ainda, fls. 151 e 152:

(...) O Executivo já apresentava, antes das inscrições de 2018, insuficiência financeira da ordem de R\$ 23,413 bilhões. Apesar disso, inscreveu o montante de R\$ 4,339 bilhões em RPNP, o que resultou numa insuficiência de R\$ 27,752 bilhões, valor 68,21% maior que a insuficiência atingida, em 2017, após as inscrições em RPNP, de R\$ 16,498 bilhões.

Constata-se que o Poder Executivo, não apresentou disponibilidade de caixa para cobrir as demais obrigações contraídas, antes das inscrições de RPNP, como também após tais inscrições, descumprindo, assim, as prescrições do art. 55, inciso III, alíneas a e b, da LRF, bem como do art. 42, posto que o ano de 2018 foi o último ano de mandato do chefe do Poder Executivo. Conforme a 8ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (Anexo 5, pág. 613),

as despesas devem ser executadas e pagas no exercício financeiro e, extraordinariamente, podem ser deixadas obrigações a serem cumpridas no exercício seguinte com a suficiente disponibilidade de caixa. Assim, **o controle da disponibilidade de caixa e da geração de obrigações deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa em todos os exercícios e não somente no último ano de mandato.**
(grifou-se)

O equilíbrio entre receitas e despesas públicas se estabelece como pilar da gestão fiscal responsável. O planejamento é ferramenta imprescindível à boa gestão e consiste em definir os objetivos que devem ser alcançados e prever, permanente e sistematicamente, os acontecimentos que poderão interferir no seu cumprimento, notadamente no que se refere ao equilíbrio das contas públicas. A insuficiência financeira de R\$ 27,752 bilhões indica o descumprimento dos dispositivos da LRF, especificamente quanto ao § 1º do art. 1º, que dispõe:

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.

E, ainda, o descumprimento do art. 55, inciso III, alínea b, n. 3, que determina a inscrição em Restos a Pagar até o limite do saldo da disponibilidade de caixa, o que, no presente caso, não ocorreu. O gráfico a seguir ilustra a situação financeira do Estado, incluindo todos os poderes e o Ministério Público, no período de 2013 a 2018.



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

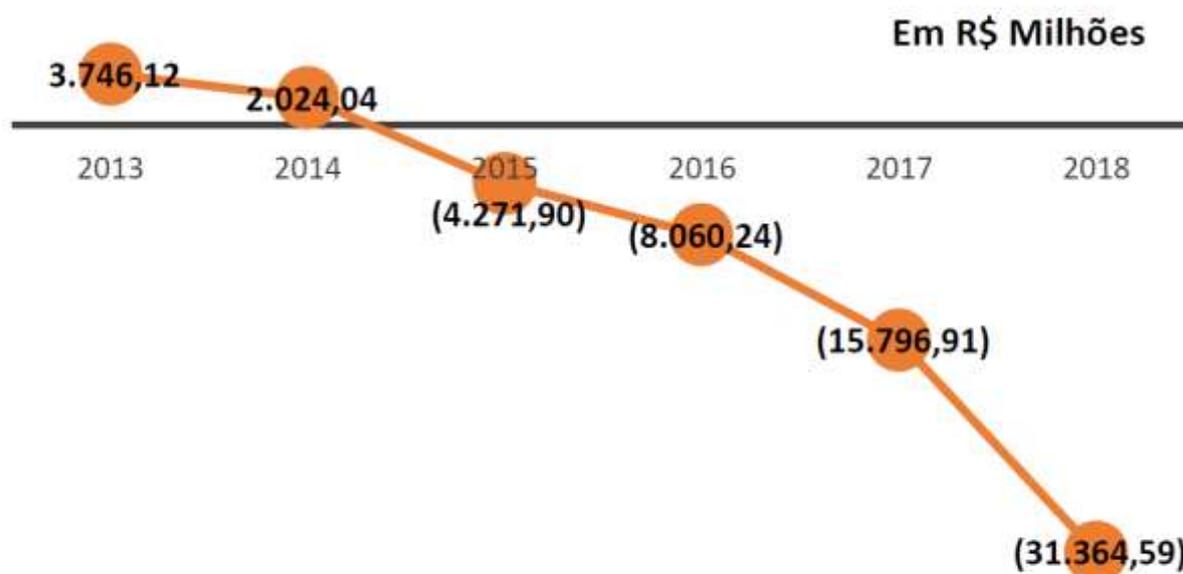


GRÁFICO 23: Suficiência/Insuficiência Financeira após inscrições RPNP.
FONTE: Armazém de Informações – Siafi.

Em sede de defesa, o Estado alegou, como causa da insuficiência final do exercício de 2018 no valor de R\$31,364, a situação de crise econômica que afeta toda a federação, além dos problemas financeiros vivenciados pelo Estado que resultaram na Edição do Decreto n. 47.101/16; que projetos de leis orçamentárias encaminhados pelo Executivo, com previsão de déficits orçamentários, foram sancionados pela Assembleia Legislativa; e que evidenciou em suas demonstrações contábeis os Restos a Pagar Processados e Não Processados, de forma a espelhar fielmente a real situação do Estado.

A Unidade Técnica manteve o seu posicionamento, aduzindo não ser “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”.

Salientou, ainda, que “mesmo que prevaleça o entendimento acerca da possibilidade de decretação de calamidade financeira nos moldes do art. 65 da LRF, tal



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

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”.

Conforme mencionado, exaustivamente, alhures,

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 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.

Percebe-se que o Administrador não adotou as medidas necessárias, vez que, mesmo diante dos mecanismos existentes para exercitar o contingenciamento de despesas com o objetivo de cumprir as metas fiscais, e ainda, da política fiscal, que, se aplicada, poderia redundar em aumento de receita, preferiu, na contramão do que se esperava, não diminuir gastos e praticar política fiscal voltada à renúncia de receitas, como abordado no item 10 deste parecer.

Fato é que a inscrição de restos a pagar sem disponibilidade de caixa é nitidamente incompatível com as disposições da LRF, não tendo sido apresentadas pelo Governo justificativas plausíveis para o crescimento da dívida pública, por meio de Restos a Pagar, sejam eles processados ou não.



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

Nesse sentido, sob qualquer ângulo que se analise, as razões apresentadas não elidem os apontamentos para os quais foi oportunizada a defesa.

Ratifica este Ministério Público de Contas, portanto, as conclusões alcançadas pela Unidade Técnica.

Dessa forma, entende-se que o Estado descumpriu comandos da LRF, notadamente o §1º do artigo 1º, artigo 9º e o artigo 55, inciso III, alínea “b”, devendo, assim, ser expedida por esse TCEMG determinação ao Governo no sentido de que apure responsabilidades, sob pena de sofrer as sanções legais cabíveis.

III - CONCLUSÃO

Após análise da documentação apresentada, do relatório técnico inicial, das alegações trazidas pela defesa e do reexame produzido pela Unidade Técnica, constata este *Parquet* que houve o descumprimento de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais da mais alta envergadura, cumprindo destacar os que se seguem:

- ✓ inciso II do art. 167 da CR/1988 c/c o inciso II do art. 161 da CE/89 e o art. 42 da Lei n. 4.320/64, que vedam a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
- ✓ art. 252 e §§ 1º e 3º do art. 253 da CE/89, tendo em vista a comprovação de destinação dos recursos com a Fonte CFEM aos municípios mineradores da ordem de 28,78%, assim como aplicação de 58,66% dos recursos arrecadados no exercício;
- ✓ art. 60 do ADCT, ao não repassar a integralidade do percentual de transferências constitucionais que lhe competia para a composição do FUNDEB, os arts. 16 e 17 da Lei n. 11.494/2007, e o art. 82, § 1º, do ADCT;
- ✓ art. 21, § 2º, da Lei n. 11.494/2007, por ultrapassar o limite de 5% tolerado para não utilização de recursos recebidos pelo fundo no exercício;
- ✓ art. 2º do Decreto n. 44.513/2007, que define a composição dos membros titulares e suplentes do CONFUNDEB;



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

-
- ✓ arts. 70 e 71 da Lei n. 9.394/1996 (LDBEN), por apropriar à manutenção e desenvolvimento do ensino despesas afetas à assistência comunitária (R\$229.187,90);
 - ✓ § 1º do art. 1º e inciso II do § 4º do art. 5º da IN/TCEMG n. 13/08, com as alterações da IN/TCEMG n. 05/12;
 - ✓ art. 6º do Decreto n. 47.521/2018, por deixar de cancelar os restos a pagar não processados, inscritos no exercício de 2018, que não foram liquidados até abril de 2019;
 - ✓ art. 55, inciso III, alínea b, número 3, da Lei Complementar n. 101/2000, por apropriar restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira, vinculados ao ensino, inscritos em 2018, no montante de R\$729.410.742,71;
 - ✓ art. 212 da CR/88, por descumprimento da aplicação do percentual mínimo de 25% dos recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, tendo sido aplicado somente 18,48%;
 - ✓ inciso I do art. 3º da Resolução n. 40/2001 do Senado Federal, ultrapassando o limite estabelecido pela Resolução do Senado Federal em 0,72%;
 - ✓ § 1º do art. 1º c/c o §1º do art. 4º da Lei Complementar n. 101/2000;
 - ✓ art. 9º da Lei Complementar n. 101/2000;
 - ✓ alínea “c” do inciso II do art. 20 da Lei Complementar n. 101/2000, por alcançar o percentual de 66,65% de gastos com pessoal, com excesso de 17.65 p.p em relação ao limite máximo;
 - ✓ art. 169 da Constituição c/c os art. 22 e art. 23 da Lei Complementar n. 101/2000;
 - ✓ §2º do art. 20 e art. 21 da Portaria n. 403/2008 do Ministério da Previdência Social;
 - ✓ §2º do artigo 21 da Portaria 403/2008 do Ministério da Previdência Social, segregação do plano financeiro e do plano previdenciário, bem como dos recursos a eles alocados, seja para cobertura de insuficiências financeiras ou para cobertura do déficit atuarial;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

-
- ✓ art. 40 c/c o art. 195 da CR/88 que fixaram o caráter contributivo e solidário do regime de previdência social;
 - ✓ art. 4º, §2º, inciso IV, alínea “a”, da Lei Complementar n. 101/2000;
 - ✓ art. 1º da Lei n. 9.717/1998, que determina que os regimes próprios de previdência sejam organizados com base em normas gerais de contabilidade e atuária;
 - ✓ art. 10 da Lei Complementar n. 125/12, que fixou um prazo de um ano para que o Poder Executivo encaminhasse à Assembleia Legislativa um projeto de lei complementar para reformular o regime próprio de previdência e assistência dos militares do Estado;
 - ✓ §3º do art. 50 da LRF, manutenção de sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento dos programas governamentais;
 - ✓ § 5º do art. 155 c/c §2º do art. 158 da CE/89, necessidade de fixação do percentual de 1% da receita orçamentária corrente ordinária do Estado na LOA e na LDO, destinado ao atendimento das propostas eventualmente priorizadas nas audiências públicas;
 - ✓ §3º do art. 4º da Lei Complementar n. 101/2000, vez que não foram especificadas as medidas a serem tomadas no caso da ocorrência dos riscos fiscais;
 - ✓ inciso IV do art. 2º da Lei Complementar n. 101/2000, vez que houve dedução da cessão de direitos creditórios para apuração da receita corrente líquida;
 - ✓ inciso V do § 2º da art. 4º da Lei Complementar n. 101/2000, por não fazer constar, do Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, a coluna própria para indicar as compensações, na qual devem ser inseridas as medidas a serem tomadas a fim de compensar a renúncia de receita prevista;
 - ✓ incisos I e II do art. 14 da Lei Complementar n. 101/2000, que exige sejam indicadas medidas de compensação, ou consideradas na estimativa da receita, de modo a não afetar as metas fiscais previstas na LDO;



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

-
- ✓ art. 2º do Decreto n. 47.371/2018, pela ausência de revisão dos limites estabelecidos para a Programação Orçamentária e Financeira;
 - ✓ art. 41 da Lei n. 22.626/2017 (LDO) e art. 9º da LRF, pelo não contingenciamento de despesas;
 - ✓ inciso III do art. 5º da Lei. 10.028/2000, por cometer infração administrativa contra as leis de finanças públicas;
 - ✓ inciso II do art. 77 do ADCT da CR/88, acrescentado pela EC nº 29/00, por descumprimento de aplicação do percentual mínimo de 12% nas ações e serviços de saúde, tendo sido aplicado somente 7,92%;
 - ✓ art. 2º da Lei Estadual n. 11.983/1995, art. 14 da Lei Estadual n. 13.317/1999, e os arts. 2º e 3º da Lei Complementar n. 141/2012, por apropriar despesas com aeronaves adquiridas pelo Gabinete Militar do Governador utilizando recursos do Fundo Estadual de Saúde;
 - ✓ inciso II do art. 24 da Lei Complementar n. 141/2012 c/c o inciso II do §1º do art. 4º da Instrução Normativa TCEMG n. 19/2008, com redação conferida pelo art. 1º da Instrução Normativa TCEMG n. 05/2012;
 - ✓ art. 24, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar n. 141/2012, por ausência de aplicação nas ASPS da disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar Cancelados, até o término do exercício seguinte ao do cancelamento, mediante dotação específica para essa finalidade;
 - ✓ §1º do art. 1º da Lei Complementar n. 101/2000, conquanto, apesar de já apresentar insuficiência financeira no exercício de 2018, no montante de R\$26.759.234.540,18, o Estado ainda inscreveu R\$4.605.356.132,97 em RPNP, resultando numa insuficiência financeira de R\$31.364.590.673;



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

✓ n. 3 da alínea b do inciso III do art. 55 da LRF, que trata da inscrição em Restos a Pagar até o limite do saldo da disponibilidade de caixa.

Diante de todo o exposto, tendo em vista a natureza e a gravidade das infrações acima detectadas e na esteira do comando constante do art. 45, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008, **OPINA** este Ministério Público de Contas, no cumprimento de sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução (art. 32 da Lei n. 102/2008), **pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do Governo do Estado de Minas Gerais, relativas ao exercício financeiro de 2018**, com as recomendações e determinações constantes dos relatórios elaborados pela Unidade Técnica e deste Parecer.

É o parecer.

Belo Horizonte, 9 de setembro de 2019.

Elke Andrade Soares de Moura
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas
(Documento assinado digitalmente)