



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Assessoria de Recepção de Mandados

Petição AGE/ARM nº. 9/2020

Belo Horizonte, 21 de julho de 2020.

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO RELATOR DURVAL ÂNGELO

Processo: Balanço Geral do Estado nº 1088786

O GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS, autoridade constante como responsável nos autos deste Balanço Geral, representado pelo Procurador que esta subscreve, vêm respeitosamente à presença de Vossa Excelência, em atendimento ao Ofício nº 8137/2020 - SEC/PLENO e Of. 6336/2020 - SEC/PLENO, apresentar a manifestação preparada pela Advocacia-Geral do Estado e acompanhada de documentação dos órgãos e entidades pertinentes.

Termos em que,

P. Deferimento.

ROMEU ZEMA NETO
Governador do Estado

SÉRGIO PESSOA DE PAULA CASTRO
Advogado-Geral do Estado



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 22/07/2020, às 08:55, conforme horário oficial de Brasília, com



fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Romeu Zema Neto, Governador**, em 22/07/2020, às 13:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **17330722** e o código CRC **828AFFF0**.



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
GABINETE

ANEXO I - TERMO DE DESIGNAÇÃO

DESIGNAÇÃO

O ADVOGADO-GERAL DO ESTADO, no uso de suas atribuições e tendo em vista o disposto no artigo 2º-A, da Lei Complementar nº 83, de 28 de janeiro 2005, com a redação dada pela Lei Complementar nº 86, de 10 de janeiro de 2006,

DESIGNA os Procuradores do Estado Cássio Roberto dos Santos Andrade, MASP 370.296-6, OAB/MG 56.602; Arthur Pereira De Mattos Paixão Filho, MASP 318.570-9, OAB/MG 50.684; Mario Eduardo Guimarães Nepomuceno Júnior, MASP 1.185.763-8, OAB/MG 102.604; Valmir Peixoto Costa, MASP 327.242-4, OAB/MG 91.693; Renata Couto Silva de Faria, MASP 1.066.594-1, OAB/MG 83.743; Milena Franchini Branquinho, MASP 1.065.849-0, OAB/MG 80.714; Lyssandro Norton Siqueira, MASP 598.207-9, OAB/MG 68.720; Paulo de Tarso Jacques de Carvalho, MASP 369.796-8, OAB/MG 56.401; Alessandro Henrique Soares Castelo Branco, MASP 1.050.973-5, OAB/MG 76.715; Daniel Cabaleiro Saldanha, MASP 1.216.082-6, OAB/MG 119.435; Jason Soares de Albergaria Neto, MASP 348.649-5, OAB/MG 46.631; José Sad Júnior, MASP 598.180-8, OAB/MG 65.791; para, sem prejuízo de suas atuais atribuições, procederem, em conjunto ou separadamente, à defesa do Senhor Governador do Estado de Minas Gerais, Romeu Zema Neto, nos autos do Balanço Geral nº 1088786.

Belo Horizonte, em 21 de julho de 2020.

SÉRGIO PESSOA DE PAULA CASTRO

Advogado-Geral do Estado



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 22/07/2020, às 11:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **17331471** e o código CRC **A3AFEBD5**.



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO RELATOR
DURVAL ÂNGELO - SECRETARIA DO PLENO DO TRIBUNAL DE
CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS.**

Ref. BALANÇO GERAL DO ESTADO.

Processo 1088786

O GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS, por meio dos Procuradores de Estado abaixo assinados, vem, respeitosamente, perante V. Exa., apresentar sua **MANIFESTAÇÃO**, consoante os termos a seguir aduzidos:

1. Foi aberta vista dos autos, para que o Exmo. Governador do Estado de Minas Gerais apresente suas alegações sobre os apontamentos contidos no relatório da Cfamge, relativas às contas de governo do exercício de 2019.

I - CONSIDERAÇÃO INICIAL.

2. Inicialmente, cumpre registrar que o art. 2º-A da Lei Complementar Estadual nº 83/2005 legitima a atuação da Advocacia-Geral



do Estado na defesa de agentes públicos, quanto aos atos praticados no exercício regular de suas funções, cuja redação é a seguinte:

Art. 2º-A. A Advocacia-Geral do Estado e os órgãos jurídicos das autarquias e fundações públicas que a ela se reportam como unidades setoriais de execução ficam autorizados, no âmbito de suas respectivas áreas de atuação, a defender, judicial e extrajudicialmente, ativa e passivamente, os membros dos Poderes do Estado, inclusive das instituições a que se refere o Título III, Capítulo II, Seção IV, Subseções I a III, da Constituição do Estado, bem como os titulares de Secretarias e demais órgãos do Poder Executivo, de autarquias e fundações públicas, os servidores efetivos e os ocupantes de cargos de direção e assessoramento dos órgãos, autarquias e fundações públicas, quando, em decorrência do exercício regular das atividades institucionais, forem vítimas ou apontados como autores de ato ou omissão definido como crime ou contravenção penal, bem como nas ações cíveis decorrentes do exercício regular das atividades institucionais por eles praticadas.

(...)

§ 2º – O disposto neste artigo aplica-se aos ex-ocupantes dos cargos ou funções a que se refere o "caput", quando demandados por ato praticado em razão do ofício.

3. Ressalte-se que a constitucionalidade da norma em questão já foi julgada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - NORMA ESTADUAL QUE AUTORIZA A ADVOCACIA-GERAL DO



ESTADO A DEFENDER O AGENTE POLÍTICO OU SERVIDOR PÚBLICO NAS CAUSAS EM QUE FOR ACIONADO JUDICIALMENTE, EM RAZÃO DO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES INSTITUCIONAIS - POSSIBILIDADE - REPRESENTAÇÃO IMPROCEDENTE." "Não parece justo que o agente público, político ou servidor tenha que despender recursos particulares, quando se vê demandado judicialmente, em razão de alguma atividade administrativa que tenha exercido, uma vez que não se pode presumir que tenha agido com dolo ou má-fé para prejudicar terceiros, única hipótese que deveria arcar com os prejuízos causados à Administração Pública, nos termos do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal". "O art. 2º-A da Lei Complementar Estadual n. 83/2005 guarda inteira compatibilidade com os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade, inerentes à Administração Pública, uma vez que a benesse acrescentada somente se concretiza quando o servidor público ou agente político esteja no exercício de suas atribuições institucionais". (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.09.499403-5/000, Relator(a): Des.(a) Alvim Soares , CORTE SUPERIOR, julgamento em 26/05/2010, publicação da súmula em 03/09/2010)

II – NOTAS CONCRETAS PARA A APLICAÇÃO DO ART. 22 DA LINDB.

4. Nesse capítulo, registram-se questões estruturais, a exigir muito mais que uma singela decisão do gestor, ante o Art. 22 da Lei de



Introdução às normas do Direito Brasileiro¹:

- Os esforços para a regulamentação das perdas oriundas da desoneração do ICMS nas exportações (Lei Kandir) não puderam se refletir em 2019, assim como em anos anteriores. Embora com toda a luta possível de todos os Poderes deste Estado-Membro, somente agora em 2020, houve um acordo homologado pelo Supremo Tribunal Federal, na ADO 25². Essa é uma primeira dificuldade, *do ano de 2019*, pois a omissão inconstitucional da União recai sobre os Estados-membros da Federação;

5. Não houvesse a omissão da União, tais valores poderiam ser empregados em saúde e educação, evitando-se restos a pagar.

- Muitos dos Estados membros igualmente enfrentam, independentemente de ideologia partidária, a crise do federalismo-fiscal, causada, *dentre outros fatores*, pela política tributária da União, mediante, v.g., as denominadas compensações cruzadas (debatidas na ACO 3151, no Supremo Tribunal Federal) e a inflação de contribuições, seguida da DRU, em prejuízo da técnica

¹ Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

² Em decorrência de tal acordo, será apresentado um projeto de lei ao Congresso Nacional.



dos impostos residuais (Art. 154, I, c/c Art. 157, II, da Constituição Federal de 1988: *Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal: II - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I).*

6. De acordo com Onofre Alves Batista Júnior, em artigo publicado no CONJUR:

“Ao longo dos anos, a União direcionou seus esforços arrecadatórios para as contribuições. Entre 1994 e 2002, a carga tributária brasileira subiu de 24% para 33% do PIB e, nesse mesmo período, a parcela das contribuições na receita total cresceu de 11% para 48%. Atualmente, cerca de dois terços de todo valor arrecadado pela Receita Federal vêm das contribuições. A não afetação do produto da arrecadação das contribuições (pela DRU) foi um dos principais fatores motivadores para que a União priorizasse essa espécie tributária, porque a CRFB/88 não previu a partilha dos recursos arrecadados com as contribuições em razão de sua vinculação. Entretanto, em um movimento de fraude à Constituição, a DRU se encarrega de jogar no Caixa Único da União 30% desse montante. Foi por isso que os entes federados foram ao STF, por meio da ADPF 523, exigir que a parcela devida aos Estados do valor das contribuições sociais desvinculadas pela DRU fosse compartilhada (20% dos 30%). Esse montante de trilhões de reais foi desviado pela DRU, por décadas, para o Caixa Único da União e gasto.” (Artigo: Reforma tributária não pode servir para aprofundar o desequilíbrio federativo. <https://www.conjur.com.br/2019-ago-31/onofre-batista-reforma->



tributaria-desequilíbrio-federativo)

- Parte dos recursos do Fundo de Participação dos Estados, *devidos a Minas Gerais*, nos termos da Lei Complementar 141/2012 e do Decreto Federal nº 7.827/ 2012, foram direcionados para o fim do Art. 13 deste último Diploma Legal, em razão da impossibilidade de cumprimento do índice da saúde no exercício de **2018** (algo também que impacta).

7. Sobre o tema, vide ACO 3340 no Supremo Tribunal Federal.

- Os gastos com servidores inativos e pensionistas cresceram, sendo algo que o governante não pode evitar, já que nem mesmo uma reforma da previdência poderia tocar em direitos adquiridos.
- A atual gestão conseguiu acordar, em conjunto com importante trabalho do Tribunal de Justiça do Estado, da AMM e com os Municípios que se interessaram, o pagamento parcelado das retenções dos repasses constitucionais, como a quota parte de ICMS e de IPVA;

8. O acordo segue em anexo.

- Foi promulgada a Lei 23.387/2019, a ensejar mais garantias para os Municípios em relação aos repasses constitucionais e ao FUNDEB;
- A atual gestão priorizou a regularização dos pagamentos de



tributos federais, permitindo a obtenção de CND, e os pagamentos dos créditos consignados dos servidores, tudo para evitar maiores danos;

- Outro fato a ser destacado, para 2019, é a normalização dos repasses mensais ao IPSEMG e ao IPSM, em relação às contribuições para o custeio da área da saúde;
- Foram honrados pagamentos de precatórios perante o Tribunal de Justiça, conforme nota técnica anexa que instruiu a ACO 3340;
- O 13º dos servidores do Poder Executivo de 2018 foi pago em 2019;
- O Estado de Minas Gerais obteve importantes liminares no Supremo Tribunal Federal, como, por exemplo, as ACO's 3340, 3341, 3346 e 3357, a fim de suspender as respectivas restrições nos cadastros federais de inadimplência, como o CAUC;
- Em 2019, houve o rompimento da barragem “Córrego do Feijão” em Brumadinho, a afetar a vida, a saúde, o meio ambiente e a economia de toda uma região, tendo o Estado de Minas Gerais e o Ministério Público tomado as providências em face do poluidor, mediante a ação de seus servidores e dos Promotores de Justiça.
- Além desse choque, em 2019, houve baixa produção de café, tudo conforme o relato em anexo:

“Deve-se lembrar ainda, dentre outros fatos no ano de 2019, dois



choques exógenos de grande impacto que afetaram a economia mineira: o rompimento da barragem do Córrego do Feijão em Brumadinho, e a baixa produção no ciclo bianual da cafeicultura. Assim, no segundo semestre do ano passado, houve uma brusca retração do volume de produção de extração mineral, em razão da suspensão temporária na operação de várias minas ligadas a exploração do minério de ferro. No trimestre posterior, aliou-se com a problemática de Brumadinho, a baixa produção de café, que veio também a impactar negativamente a atividade econômica.”

9. Tais constatações não de atuar como causas para nortear o parecer, a fim de que as contas sejam aprovadas, em seguida, pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

10. Ao abordar que o direito não pode se descolar da realidade, assinala Konrad Hesse:

“A norma constitucional não tem existência autônoma em face da realidade. A sua essência reside na sua vigência, ou seja, a situação por ela regulada pretende ser concretizada na realidade. Essa pretensão de eficácia (*Geltungsanspruch*) não pode ser separada das condições históricas de sua realização, que estão, de diferentes formas, numa relação de interdependência, criando regras próprias, que não podem ser desconsideradas. Devem ser contempladas aqui as condições naturais, técnicas, econômicas e sociais (HESSE, KONRAD. A força normativa da Constituição. Sérgio Antônio Fabris Editor, Porto Alegre, 1991, págs. 14 e 15)



11. Em igual sentido, no julgamento das contas de 2018, o Conselheiro Licurgo Mourão pontuou, em importante passagem:

“Deve-se, ainda, no caso em concreto, sopesar se era possível exigir conduta diversa do agente público, cujos atos estão sob análise, seja jurídica, seja administrativa. Vale aqui colacionar o ensinamento de Piero Calamandrei: 58 “Não basta que os magistrados conheçam com perfeição as leis tais como escritas, será necessário que conheçam igualmente a sociedade em que estas leis devem viver.”

12. Feitas essas considerações, passamos a analisar, ponto a ponto, o relatório da área técnica desta Corte de Contas.

III – DA ANÁLISE PONTO A PONTO:

Elevado percentual de restos a pagar, referentes às despesas com publicidade, realizadas pela Secretaria-Geral e pelo FES.

13. Apontou o relatório da Cfamge:

“Diferentemente de 2018, no exercício de 2019, o destaque ficou para a Secretaria Geral que realizou despesas no valor de R\$ 24,045 milhões – representando 34,31% do total do Orçamento Fiscal. Essa secretaria até 2018 não realizava despesas com publicidade, mas após a publicação do Decreto 47.736 de 17/10/19, o que se verificou foi a concentração desses gastos da Administração Direta nesta secretaria e não mais na Secretaria de Estado de Governo – Segov. Mas a maior representatividade no Orçamento Fiscal fica na Assembleia



Legislativa do Estado com 36,81%, apresentando também o maior aumento de gasto em relação ao exercício anterior 132,87%. Já nos fundos o destaque ficou no FES que vinha realizando significativas despesas com publicidade, não executou em 2018, e em 2019 teve gasto de R\$ 9,998 milhões representando aumento, em relação a 2017, de 132,23%.”

14. Após ser devidamente oficiada, a Secretaria de Estado pertinente salientou a concentração das demandas de comunicação no 4º trimestre de 2019 e, conseqüentemente, o acúmulo de restos a pagar de 2019 para 2020, orientado o pagamento pelo princípio da ordem cronológica (Art. 5º da Lei 8.666/93), pela complexidade do processo de faturamento realizado pelas agências e pela prévia liquidação da despesa pública, com o que se atesta o direito adquirido do credor, dentre outros fatores.

15. Desse modo, a matéria se submete a uma certa reserva de discricionariedade e de administração, no sentido temporal, isto é, *quando fazer a publicidade institucional*, seguido de um dever relativo ao cumprimento das fases das despesas públicas (Lei nº 4.320/64, Arts. 58 a 64, em especial).

16. Há *ainda* algumas especificidades, dentro daqueles R\$ 15,9 milhões, como o cancelamento de R\$ 2.210.012,00 e o pagamento em 2020 da quantia de R\$ 6.337.815,00 (principal + retenções), conforme dados do sistema financeiro em 19/05/2020.



17. Já em relação aos gastos da Assembleia Legislativa, há de se respeitar a autonomia e a separação dos poderes nas relações com aquele Poder, face ao Art. 2º da Constituição Federal de 1988. Lembra-nos, a propósito, Walber de Moura Agra:

“Os poderes componentes da federação são independentes – um não necessita do outro para o seu funcionamento – e são harmônicos – o funcionamento de um deles não obstacula o exercício da função dos outros. **Isso significa que eles podem trabalhar de forma autônoma**, mas não de forma isolada, obviamente porque a seara fática em que eles têm de incidir é a mesma.” (AGRA, Walber de Moura. Curso de Direito Constitucional, 9ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2018, pág. 161, negrito nosso)

Distanciamento entre as estimativas de renúncias demonstradas na LDO e na LOA.

18. A Cfange registrou, *in verbis*:

“Tendo em vista a discrepância observada de 49,44% entre as estimativas de renúncias demonstradas na LDO e na LOA, solicitamos esclarecimentos acerca do planejamento nesses instrumentos orçamentários. Essa discrepância se evidencia, principalmente, no grupo de Renúncias Consolidadas, em que, justamente pelo fato de serem consolidadas, pré-existentes, esperava-se maior previsibilidade, porém foi apurada diferença de 146,51%, entre a LDO e a LOA.”

19. Essa é uma dificuldade que todo e qualquer gestor pode



vivenciar em seu primeiro ano de mandato, face ao princípio da precedência orçamentária.

20. De acordo com André Portella, na obra “Tratado de Direito Financeiro”:

“A LOA deve ser aprovada no exercício anterior do da sua vigência e execução. Não se confunde o princípio com o da anualidade, tendo em vista que aquele se refere ao período de execução do Orçamento, ou intervalo durante o qual deverá vigor a Lei Orçamentária, enquanto a Precedência indica o momento-limite no qual deverá estar aprovada a peça orçamentária.” (PORTELLA, André. Lei Orçamentária Anual – LOA, In: Tratado de Direito Financeiro, Coordenadores: Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes e Carlos Valder do Nascimento. São Paulo: Saraiva, 2013, pág. 371)

21. E tal ocorre por força do Art. 35, §2º, do ADCT da Constituição Federal, *in verbis*:

(...) § 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;



II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

22. Não é, *portanto*, uma questão que o atual Governador conseguisse resolver integralmente, quando ainda tomava par da situação mineira, já que não participou *ab initio* do processo legislativo.

23. Sem prejuízo, a Secretaria de Estado da Fazenda esclarece, por oportuno:

“(...) Cumpre informar que o valor da previsão de renúncia pré-existente de ICMS da modalidade Anistia, originalmente informado na LOA-2019 foi retificado e formalizado em 27/02/2019¹ e encaminhado para a SCCG através de Memorando 2 de 01/03/2019, devido a erro material no montante anteriormente informado, alterando-se o valor de R\$ 9,5 bilhões para R\$ 0,7 bilhões. Assim, a previsão de renúncia pré-existente em 2019 na LDO 2019 foi de R\$ 6,1 bilhões e na LOA – 2019, retificada, foi de R\$ 6,4 bilhões.”

Discrepância entre a previsão das renúncias e as que foram efetivamente concedidas.



24. A Cfange pontuou:

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

25. Em resposta, *mais uma vez*, valemo-nos do posicionamento da Secretaria de Estado da Fazenda, *in verbis*:

O TCE/MG comenta diferença entre as previsões de novas renúncias da LDO – 2019, R\$ 45,8 milhões e da LOA – 2019, R\$ 67,5 milhões, mas que efetivamente alcançaram R\$ 20,3 milhões na prestação de contas de 2019.

Há que se contextualizar os momentos diferentes em que foram elaboradas essas previsões, a LDO - 2019 em abril de 2018, a LOA - 2019 em agosto de 2018 e a prestação de contas com o final do exercício fiscal de 2019. Nas previsões não se pode precisar qual será a efetiva adesão dos contribuintes aos dispositivos regulamentares ou aos regimes especiais, novos ou pré-existentes, face a todo contexto econômico e fiscal.

Outro aspecto em relação às divergências dos montantes de renúncias



por modalidades decorre que alguns contribuintes ao efetuarem procedimentos escriturais de lançamentos de suas operações, especialmente na DAPI – Declaração de Apuração do ICMS, já que é modalidade de “auto-lançamento” do imposto, utilizem formas não convencionais, dificultando o tratamento dos dados pelo fisco.

As diferenças citadas dos valores das previsões de renúncias fiscais nas leis orçamentárias para 2019 são mínimas, se considerarmos uma arrecadação tributária da ordem de R\$ 55 bilhões, ou seja, estamos nos referindo a um desvio de aproximadamente 0,04% sobre a receita arrecadada em 2019.

26. Como se sabe, em relação às receitas, a lei orçamentária realiza estimativas, que podem ou não ser concretizadas mais à frente. O importante é a sinceridade orçamentária, *levada a efeito em Minas Gerais*, tendo em vista que as diferenças citadas são mínimas, considerando o total da arrecadação tributária, como acima pontuado.

27. A questão diz respeito à própria natureza do orçamento público, já que, *quanto às receitas públicas*, o orçamento é lei em sentido formal, pois o direito brasileiro não segue o modelo da anualidade tributária; não é a lei orçamentária quem disciplina o regime jurídico da imposição tributária, em todas as suas feições.

28. Por isso, dentro da complexidade fática, a efetivação da receita tributária depende também de atos de terceiros e, *v.g.*, da adesão dos contribuintes aos dispositivos regulamentares ou aos regimes especiais, novos ou pré-existentes, face a todo contexto econômico e fiscal.



Elevada divergência na renúncia do ICMS no que diz respeito à previsão e à realização.

29. A área técnica desta Corte de Contas salientou sobre o ponto:

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

(...)

O segundo item mais representativo nas renúncias concedidas, o crédito presumido de ICMS, cresce de forma gradativa, atingindo 192,54% em relação a 2015, diferentemente da maioria das modalidades, que ora apresentam crescimento, ora redução. Nota-se, ainda, que embora tenha pouca representatividade no total (4,95% em 2019), a renúncia de IPVA cresce desenfreadamente, atingindo seu pico de crescimento em 2017, 551,55%, e apresentando um aumento de 2.403,99% entre 2015 e 2019, o que demanda esclarecimentos por parte da SEF;”

30. Em análise da Lei Mineira do IPVA, verificamos que a alíquota do IPVA é de 1% (um por cento) para veículos destinados a locação, de



propriedade de pessoa jurídica que preencha pelo menos um dos seguintes requisitos dos requisitos previstos no Art. 10, III, da Lei 14.937, de 23/12/2003, conforme redação dada pelo art. 4º da Lei nº 17.957, de 30/12/2008.

31. Assim, qualquer modificação na alíquota aplicável às locadoras há de ser feita por lei, não havendo renúncia global de receita no caso, mas aumento de carros licenciados em Minas Gerais, a demonstrar que não houve quebra do equilíbrio, mas novos investimentos do setor privado: houve um impacto positivo, na realidade.

32. Se o Estado “renunciou” a alguma coisa (usa-se, *portanto*, o termo entre aspas, propositalmente), tal ocorreu sobre uma arrecadação meramente hipotética, que nunca teria se não se diminuísse a alíquota do referido imposto das locadoras, anos atrás. E, logo, há que se considerar essa proposição mais como crescimento de arrecadação do que renúncia, pois agregou uma receita de improvável obtenção.

33. Sobre o ICMS, o Estado de Minas Gerais é um dos estados com menor peso na relação entre renúncia e arrecadação do ICMS, relativas aos exercícios de 2012 e 2018, conforme a nota técnica anexa, *a esclarecer esse e os demais tópicos em relação ao item.*

34. Quanto à Lei Kandir e aos benefícios heterônomos, a Secretaria Estadual de Fazenda igualmente registrou:

Houve um acréscimo nas renúncias provenientes dos benefícios



heterônomos na prestação de contas em relação ao previsto na LOA – 2019. O primeiro decorrente de um ajuste do montante das perdas decorrentes das operações dos contribuintes do regime do Simples Nacional, de previsão constitucional. Na metodologia tais contribuintes são tratados, hipoteticamente, como se fossem do regime normal de tributação do ICMS. É feita a estimativa comparativa da renúncia com base nos perfis dos regimes de recolhimentos, em relação às suas aquisições registradas nas notas fiscais eletrônicas.

Outro ajuste na prestação de contas refere-se às perdas da Lei Kandir, que são tratadas e estimadas pelo grupo técnico próprio da COTEPE/CONFAZ.

Ausência de previsão orçamentária e de medidas de compensação para a redução de alíquota do ICMS, em suposta violação ao art. 14 da LRF.

35. A Cfange apontou, *in verbis*:

“A isenção de ICMS apresentou enorme divergência orçamentária, sendo a realização 70.613% maior do que a previsão, necessitando de esclarecimentos por parte da SEF. A redução de alíquota de ICMS, com valor efetivado de R\$ 1,178 milhão, não apresentou previsão orçamentária e também não foi disponibilizada qualquer informação sobre as medidas de compensação a essa perda de receita, o que também enseja esclarecimento da SEF, tendo em vista a norma contida no art. 14 da LRF mencionado anteriormente. A realização das renúncias nesse grupo foi de 48,67% do total concedido em 2019.”



36. Em resposta, a SEF/MG pontuou em anexo que:

“(…) As previsões das renúncias de ICMS por modalidade são feitas usando a série de dados da NFe e das declarações de responsabilidade dos contribuintes, que além dos motivos já citados de defasagem temporal, pois a LOA é feita em agosto do ano anterior e o realizado, só concluído no final do ano seguinte. Há também casos de escrituração fiscal divergente do convencionado na regulamentação. Fatores econômicos também influenciam as previsões das operações. O TCE/MG relatou omissão da SEF/MG em medidas de compensação de renúncias pré-existentes, mas cabe alertar que compensações de renúncias se prestam aos novos benefícios, pois em relação às pré-existentes, foram informadas por ocasião dos exercícios fiscais em que formalizadas essas concessões.”³

Não inclusão dos recursos advindos de depósitos judiciais e extrajudiciais de terceiros no cálculo da dívida consolidada.

37. O relatório da Cfange descreveu, *in verbis*:

“Congruente com a edição anterior, a 9ª edição do MDF orienta para que sejam registrados em Outras Dívidas os valores referentes às operações que não foram contabilizadas como operações de crédito, mas que, no entanto, são consideradas ou podem vir a ser consideradas operações de crédito, ou, até mesmo, que, para essas

³ Sem prejuízo, requer a juntada dos documentos anexos, com os demais esclarecimentos.



operações, haja o entendimento de que devam integrar a dívida consolidada. Como exemplo, tem-se o valor referente à apropriação de Depósitos Judiciais quando o ente não faz parte da lide. Em 2019, verifica-se que o montante relativo aos depósitos judiciais decorrentes da Lei Estadual 21.720/15 não integrou o Demonstrativo em comento. Salienda-se o entendimento desta equipe técnica, externado no Relatório Técnico de 2018, considerando, assim como a STN, que tais haveres devem ser enquadrados no conceito de dívida consolidada, constando do demonstrativo da DCL. No aludido relatório, em resposta a questionamento desta equipe, a SEF informou que o montante relativo aos depósitos judiciais decorrentes da Lei Estadual 21.720/15 estavam registrados nos Atos Potenciais Passivos, conta contábil 8.1.2.9.1.06 Depósitos Judiciais, pois, conforme contrato celebrado entre o Estado de Minas Gerais e o Banco do Brasil, com anuência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, a devolução dos recursos ocorre na hipótese de determinação legal ou judicial, o que, do ponto de vista contábil, caracterizaria atos potenciais. Ressaltou que a Lei Estadual 21.720/15 teve a eficácia suspensa pela ADI 5353128, do STF, até o julgamento do mérito.

Apesar da normatização contábil sobre a utilização de depósitos judiciais ainda incipiente à época, no Relatório Técnico de 2015 esta equipe técnica já entendia que os registros contábeis relacionados a apropriação dos depósitos judiciais de terceiros, lides das quais o ente público não é parte, deveria ter o tratamento de receita de capital, conforme pode ser verificado abaixo: (...)

38. Sobre a questão, a Lei Estadual nº 21.720/15 somente veio a ser declarada inconstitucional em 2020, mas sem efeitos retroativos, com o que



ponderado e afastado o dogma da nulidade.

39. Como é possível verificar do site do Supremo Tribunal Federal, os Ministros, por maioria, confirmaram as medidas cautelares concedidas, pelo Plenário e por decisões posteriores da Relatoria, e julgaram procedente o pedido formulado para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 21.720/2015 do Estado de Minas Gerais, com eficácia prospectiva a partir da data do presente julgamento, vencido parcialmente o Ministro Marco Aurélio, que divergia apenas quanto à modulação dos efeitos da decisão.

40. Segundo o voto vencedor, da lavra do Ministro Alexandre de Moraes, *in verbis*:

“(…) Além disso, conforme ressaltado pela manifestação do Estado de Minas Gerais, as finanças de todos os entes públicos passam por momento crítico, agravado pela situação de calamidade e emergência de saúde pública ocasionada pela pandemia do coronavírus (Covid-19), o que torna desaconselhável a restituição imediata de todos os montantes transferidos às contas judiciais de origem, sob pena de ocasionar sério desequilíbrio nas contas públicas estaduais, em prejuízo da continuidade de ações e programas de governo de relevância para toda a sociedade”.

41. Tal significa que ficará preservada a sistemática do mecanismo do fundo de reservas, como obrigação do Estado-membro, como efeito da realidade do período em que a norma vigorou. Veja-se do citado voto: “*No caso, a modulação vai ao encontro do encaminhamento dado por esta Relatoria após o referendo, pelo Plenário, da primeira decisão cautelar do*



*Ministro TEORI ZAVASCKI, permitindo a escrituração em conta única dos montantes depositados, para efeito de formação de Fundo de Reserva que garanta a liquidez de todos os depósitos, com a **progressiva recomposição**, pelo Estado de Minas Gerais, dos valores já transferidos.”*

42. Assim, o Estado de Minas Gerais entende que sua obrigação é a logo acima mencionada, ante o acórdão de modulação do Supremo Tribunal Federal (**julgado no ano de 2020**), sendo certo que, na análise do Balanço Geral do Estado de 2019, constou do voto do Exmo. Conselheiro Relator:

Em sede de reexame, foi acatada a justificativa apresentada, eis que está em trâmite no STF a ADI n. 5353, a qual suspendeu o acesso do Estado de Minas Gerais aos depósitos judiciais, conforme dispôs a Lei n. 21.720/15, **o que me leva a acolher o posicionamento do órgão técnico para concluir que se revela mais oportuno aguardar a decisão do mérito da referida Ação.** (Balanço Geral do Estado - Processo: 1066559, negrito nosso)

Discrepância entre os Resultados Primário e Nominal acima da linha e abaixo da linha.

43. Apontou o relatório da Cfamge:

“Segundo o Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal referente ao sexto bimestre/19, republicado no Diário Eletrônico da SEF MG em 17/2/2020144, o Resultado Primário acima da linha correspondeu a um superávit de R\$ 4,726 bilhões, R\$ 3,546 bilhões



acima da meta pactuada para o ano, que teve como previsão um superávit de R\$ 1,180 bilhão pelo regime de caixa.

Já o Resultado Nominal acima da linha ficou negativo em R\$ 2,809 bilhões, representando um crescimento da dívida, pois a soma do resultado primário com os juros ativos foi maior que os juros passivos. A meta foi fixada com déficit de R\$ 3,862 bilhões. No entanto, segundo a 9ª edição do MDF, um resultado nominal com sinal negativo indica que houve um aumento da DCL, enquanto um resultado positivo indica que houve diminuição, diferentemente do método adotado anteriormente. Nesse sentido, o valor da meta de resultado nominal, segundo a 9ª edição do MDF, indicaria um aumento da DCL no montante correspondente. No entanto, o que se verifica na tabela 2.28 do Anexo I de Metas Fiscais é que o valor representa uma redução da dívida, devendo, no entendimento desta equipe ser positiva em R\$ 3,862 bilhões.

Seguindo esse entendimento, o resultado nominal foi inferior em R\$ 6,622 bilhões à meta pactuada na LDO 2019. Depreende-se então que não foi cumprida a meta de resultado nominal para o exercício de 2019, uma vez que houve um aumento da dívida e não uma redução, conforme estabelecido na tabela 2.28 do Anexo I de Metas Fiscais da LDO 2019.”

44. Quanto ao ponto, a Secretaria de Estado pertinente esclareceu à AGE/MG, por e-mail:

“(…) Para apuração do resultado primário observou-se o confronto das receitas e despesas orçamentárias, deduzindo-se do lado da receita os ingressos advindos dos rendimentos de aplicações financeiras, juros e



amortizações de operações de crédito, recebimentos de empréstimos concedidos e as receitas de privatizações, e do lado da despesa os juros e amortizações da dívida interna e externa, aquisição de títulos de capital integralizado e despesas com concessão de empréstimos, obtendo-se desta forma receitas e despesas primárias. Em 2019, ao calcular o Resultado Primário que resultou em R\$ 4,726 bilhões, identificou-se um volume de receitas no patamar de R\$ 82,132 bilhões e de despesas da ordem de R\$ 77,406, onde estão registrados os valores da despesa paga de R\$ 68,389 bilhões somados os valores pagos dos restos a pagar processados e dos não processados de R\$ 7,311 bilhões e R\$ 1,706 bilhão, respectivamente. Quanto ao Resultado Nominal, onde se obtêm a variação da Dívida Consolidada Líquida em um dado período, no caso analisado entre os exercícios de 2019 e 2018, através do Resultado Primário por meio do confronto dos juros ativos menos os juros passivos, nesta situação o Resultado Nominal acima da Linha26 (juros nominais) ficou em R\$ 2, 809 bilhões. No que se refere ao Resultado Nominal abaixo da Linha27 que é representado pelo valor da variação da Dívida Fiscal Líquida, que considera para sua apuração, a subtração do montante da Dívida Fiscal Líquida apurado em 31 de dezembro do exercício e o valor apurado em 31 de dezembro do exercício anterior, que em 2019 atingiu o montante R\$ 16,215 bilhões.

Outro ponto a considerar é que no Relatório Contábil à página 81 destacou-se na análise do passivo não circulante, no item 3.2.2.1 – Empréstimo e Financiamento, o detalhamento da dívida contratual do Estado, que reflete diretamente no Resultado Nominal em 31.12.2019.

Observando a meta estabelecida na LDO e o efetivamente executado, com discrepância em relação a meta estabelecida ressalta que no exercício de 2019 os juros e amortizações liquidados constante do Passivo Circulante e não pagos, bem como os restos a pagar não



processados de juros passaram a integrar a Dívida Consolidada, conforme Manual de Demonstrativos Fiscais-STN. A Nota Explicativa nº 6.4 constante do Relatório Contábil à página 121 retrata as explicações concernentes ao fato bem como demonstra na tabela nº 83 a composição das obrigações de curto prazo que passaram de R\$ 3,5 bilhões em 31.12.2018 para R\$ 12,5 bilhões em 31.12.2019, fato que impactou no demonstrativo da Dívida Consolidada bem como no Resultado Nominal de 2019.”

45. Além disso, sobre o resultado nominal e primário, são tecidas considerações no item “Ausência de contingenciamento de despesas diante do não atingimento da meta de resultado nominal.” Para lá, reportamo-nos, portanto.

Desequilíbrio do Orçamento e aumentos expressivos nos dispêndios de alguns elementos dos grupos “Pessoal e Encargos Sociais” e “Outras Despesas Correntes”, a saber: Contribuições a Entidades Fechadas da Previdência, Despesas de Exercícios Anteriores, Indenizações e Restituições Trabalhistas, Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil, Contribuições, Subvenções Sociais, Obrigações Tributárias e Contributivas, e Auxílio-Alimentação.

46. Narra a Cfamge:

“Tendo em vista o desequilíbrio do Orçamento e os aumentos expressivos¹⁰³ nos dispêndios de alguns elementos dos grupos Pessoal e Encargos Sociais e Outras Despesas Correntes, o Governo deverá apresentar justificativa para as seguintes ocorrências:



Contribuições a Entidades Fechadas da Previdência, Despesas de Exercícios Anteriores, Indenizações e Restituições Trabalhistas, Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil, Contribuições, Subvenções Sociais, Obrigações Tributárias e Contributivas e Auxílio-Alimentação.

Esta unidade técnica reitera que no grupo das Outras Despesas Correntes, a grande maioria dos dispêndios é com o custeio da máquina pública e, portanto, passível de maior intervenção e margem de contingenciamento, como Consultorias, Terceirização, Diárias, Auxílio-Alimentação, Auxílio Fardamento, dentre outros .”

47. Seguem, a seguir, as devidas explicações dos órgãos do Poder Executivo quanto ao tópico:

Os incrementos dos dispêndios requerem análise específica, dada natureza diferenciada em sua execução. No que se refere às Contribuições a Entidades Fechadas de Previdência (Elemento 07), da variação total percebida para a execução dessa despesa no horizonte 2016 a 2019, a qual registrou acréscimo de R\$3.115.484 no período, a despesa de pessoal ativo dos Outros Poderes respondeu por 86,3% desse valor. Em uma análise mais detalhada, apura-se o aumento mais acentuado na despesa de pessoal do Ministério Público, cujo acréscimo representou 33,45% do aumento total, seguido pela Defensoria Pública (21,36%) e Tribunal de Justiça (20,93%).

No que se refere às Despesas de Exercícios Anteriores (DEA - Elemento 92), assim como apontado na justificativa anterior, novamente as despesas de pessoal dos Outros Poderes respondem



fortemente pela variação percebida na execução desse objeto no período analisado.

Em valores nominais, as despesas de exercício anteriores totais do Estado saltaram de R\$ 1,25 bilhão em 2016 para R\$ 1,66 bilhão em 2019, um acréscimo de R\$ 408,5 milhões.

No entanto, chama a atenção o fato de que apenas na execução de despesa de pessoal dos Outros Poderes, o acréscimo apurado foi de R\$ 444,4 milhões. Se considerarmos a mesma análise para a despesa de pessoal do Poder Executivo, encontramos acréscimo de R\$ 24,4 milhões. Nesse sentido, cabe destacar que, no que se refere à execução das despesas de exercícios anteriores empenhada pelo Poder Executivo relacionadas às Outras Despesas Correntes, apurou-se alguns casos específicos os quais cabe destacar.

No IPSEMG e no IPSM, o aumento na execução de DEA se deu principalmente em virtude do encerramento precoce do exercício financeiro em 2018 (13/10/2018 nos termos do Decreto nº 47.511, de 11 de outubro 2018). Dada a complexidade de operacionalização da execução orçamentária dos institutos, especialmente as despesas com a rede credenciada e assistência à saúde, que ficam extremamente pulverizadas por todo o Estado, parte das despesas previstas naquele ano não puderam ser empenhadas. Por se tratar de despesas relacionadas a prestação de serviços de caráter contínuo que não podiam ser interrompidos, houve necessidade de execução adicional de DEA em 2019.



Outro caso de destaque no montante executado em Outras Despesas Correntes se refere ao Funapec. Levando em consideração o quadriênio apurado, houve realização de DEA apenas no exercício de 2019. Estas despesas dizem respeito a benefícios de pecúlio e seguro coletivo concedidos no período de 16/05/2017 a 30/12/2017, no valor de R\$54.364.016,14, cujos empenhos estavam inscritos em restos a pagar que foram cancelados em 2018 via rotina automática estabelecida nos termos do Decreto nº 47.282 de 27/10/2017.

Permanecido o compromisso da despesa, reconheceu-se a DEA em 2019, em cujo exercício foi realizado o novo empenho. No que se refere às Indenizações e Restituições Trabalhistas (Elemento 94), estas despesas envolvem os gastos com pessoal do Estado. Neste quesito, novamente os Outros Poderes aparecem como maiores responsáveis pelo acréscimo percebido na evolução dessa despesa no horizonte trabalhado aqui, concentrando 99,1% da variação apurada entre 2018/2019 e 101,2% daquela percebida no horizonte 2016/2019.

No que se refere às Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil (Elemento 16), novamente as despesas dos Outros Poderes responderam fortemente pelo aumento verificado no período de 2016 a 2019. Nesse horizonte, a despesa total neste elemento cresceu 186,9%, sendo o acréscimo na despesa dos Outros Poderes de 224,4%, com as maiores variações apresentadas no TCEMG (3186,2%) e TJMG (278,2%). Se analisarmos o comparativo apenas entre os anos de 2018 e 2019, temos uma queda dessa despesa de 23,0%, como reflexo da redução apurada no Executivo, de 74,7%.



No que se refere às Contribuições (elemento 41), cuja variação apurada entre 2016 e 2019 corresponde a 24,53%, a análise se concentra no Fundo Estadual de Saúde. Primeiramente, é importante salientar que somente a base de cálculo para o mínimo constitucional em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), teve crescimento de 21,67%, passando de R\$43,3 bilhões para R\$52,7 bilhões. Em segundo lugar, fato relevante ocorrido em 2018 foi o não cumprimento do índice constitucional, o que provocou necessidade de recomposição de gasto em 2019.

As despesas do Fundo Estadual de Saúde, portanto, foram consideravelmente maiores, sendo os aumentos no elemento de despesa em questão concentrados nas políticas de atenção primária em saúde e na atenção hospitalar.

No que se refere às Subvenções Sociais (elemento 43), evidencia-se três destaques.

Primeiramente, apurou-se crescimento na Fapemig, explicado pelo ajuste na forma de classificação orçamentária na liberação de recursos referente ao programa de bolsas voltadas para pesquisas (bolsa de iniciação científica, iniciação científica júnior, pós-graduação e outras). Até 2016 essas despesas eram classificadas no elemento 42 – Auxílios, e a partir de 2017, a classificação passou a ser realizada no elemento 43 Subvenções Sociais, gerando aumento significativo das despesas em Subvenção Social de 2017 em diante. Em segundo lugar, menciona-se novamente o Fundo Estadual de Saúde, no qual podemos citar o crescimento dos gastos com subvenções por dois fatores



principalmente: aplicação de R\$18 milhões em emendas parlamentares impositivas, que não existiam em 2016; e destinação de R\$39,7 milhões da fonte de recurso Transferências de Recursos da União vinculados à Saúde - Bloco Custeio para a política de atenção ambulatorial e hospitalar de média/alta complexidade.

Já em relação às Obrigações Tributárias e Contributivas (elemento 47), trata-se, em grande medida, dos gastos com pagamento de Pasep, programa federal de Formação do Patrimônio do Servidor Público cujo recurso é destinado para pagamento de despesas como abono salarial aos servidores do Estado. Por estar intimamente atrelado à arrecadação, seu comportamento segue a mesma tendência apurada na variação da receita estadual.

Conforme detalhamento abaixo, o valor mais expressivo pago a título de Pasep no período refere-se à Administração Direta. Para cálculo desse montante são levadas em consideração a receita da Administração Direta, bem como as Transferências Federais. Para esse primeiro item, que representa 85% do valor empenhado nessa rubrica, tivemos um crescimento da receita no período de 2016 a 2019 de 23,6%, conforme dados da Secretaria de Fazenda. Essa variação da arrecadação justifica fortemente o crescimento da despesa encontrado aqui no mesmo horizonte, de 19,73%.

Já o Pasep pago pelas unidades da Administração Indireta apresentou crescimento mais discreto, de 5,86 p.p. resultando em um crescimento total dessa despesa no período de 19,41%.



Por fim, no que se refere a Auxílio-Alimentação (elemento 46), estas despesas apresentaram acréscimo acentuado no exercício de 2018 como reflexo da instituição da Ajuda de Custo com Valores Diferenciados em 29 de dezembro do exercício anterior. Condicionada ao alcance de metas pactuadas pelos órgãos através de resolução conjunta com o Comitê de Orçamento e Finanças (Cofin), o benefício consiste em um valor fixo pago a cada servidor daquele órgão por dia trabalhado.

Tais valores são diferenciados entre os órgãos, chegando a aproximadamente R\$ 150,00 por dia para algumas carreiras da Secretaria de Fazenda e Advocacia Geral do Estado. Destaca-se, porém, que não são todas as Unidades que gozam de tal Ajuda. Para os demais servidores foi reajustado o valor do vale alimentação pago, chegando ao montante de R\$ 47,00 por dia trabalhado.

48. Requer, *portanto*, sejam acolhidas as justificativas supra.

Crescimento das despesas classificadas nos elementos Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica e Locação de Mão de Obra.

49. Apontou o relatório da Cfamge:

“Como se vê, no período, à exceção de Outros Serviços de Terceiros – PJ e Serviços de Consultoria, os Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica e Locação de Mão de Obra apresentaram crescimento dos gastos. Importante voltar a destacar o relatado no Parecer



referente às Contas Governamentais de 2010,104 de que o crescimento das despesas desse grupo requer especial atenção dos gestores, sob pena de comprometimento dos investimentos públicos, dos quais já é tão carente o nosso Estado.”

50. Não há, *todavia*, qualquer irregularidade, conforme comprovado pelos documentos anexos:

No que se refere às despesas empenhadas com Locação de Mão-de-Obra (Elemento de despesa 37) e Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica (Elemento de despesa 39), não se observou crescimento significativo quando considerados os exercícios financeiros de 2016 e 2019.

No primeiro caso, a despesa empenhada no exercício de 2016 correspondeu a R\$766.552.806,05 e em 2019 a R\$748.715.888,92, uma variação negativa absoluta de R\$17.836.917,13 (-2,33%).

Já no segundo caso, a despesa empenhada no exercício de 2016 correspondeu a R\$4.523.277.732,81 e em 2019 a R\$4.537.527.679,40, uma variação positiva absoluta de R\$14.249.946,59 (+0,32%). Uma terceira análise pode ser realizada quando se observa o comportamento dos Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física (Elemento de despesa 36).

Observou-se no período apurado que, da variação absoluta de R\$42.064.639,91 entre os exercícios de 2016 e 2019, os Outros Poderes respondem por 65,87% desse valor: a variação positiva perfaz



o montante de R\$27.706.386,30 (+27,93%). No Poder Executivo apura-se que essas despesas tiveram variação positiva de R\$14.358.253,61 (7,31%), estando abaixo, por exemplo, da variação do IPCA para o período (18,40%).

Ausência de monitoramento efetivo e específico dos ODS desde 2017.

51. Apontou o relatório da Cfamge:

“Esta equipe não entende essas justificativas como suficientes, visto que a criação da comissão não necessita, especificamente, de lei, podendo ser instituída por decreto, já que não se estão criando cargos ou alterando estruturas organizacionais com aumento de despesa. Além disso, mesmo que todas as ações do PPAG estejam relacionadas a um ou mais ODS, apenas a execução do Plano não garante que as metas definidas por ODS na Agenda 2030 sejam atingidas. Ou seja, desde 2017, pelo que se depreende do ofício encaminhado pelo Estado, não houve ações concretas a respeito da efetiva persecução das metas dos ODS.

A ausência de monitoramento efetivo quanto ao cumprimento dos ODS pode impactar o atingimento das metas definidas pela ONU. Ainda que os projetos previstos no PPAG acabem por gerar produtos que coincidem ou se aproximam dos ODS, é necessário que o Estado envide esforços e atue de forma concomitante e assertiva para implementar a Agenda 2030, e, ainda que o horizonte seja largo, não se deve deixar para adotar ações e exercer o controle apenas nos anos finais da Agenda. Em razão disso, esta equipe técnica propõe que o



Estado seja instado a se manifestar, em sede de defesa, sobre a ausência de monitoramento efetivo e específico dos ODS desde 2017.”

52. Minas Gerais está avançando nessa questão, como bem relata a Nota Técnica anexa, *verbis*:

São demonstrações da evolução na construção desse modelo a vinculação obrigatória de todos os programas incluídos no PPAG a pelo menos um dos 17 ODS e a tramitação do projeto Projeto de Lei 335 de 2019, que autoriza o Poder Executivo a instituir a Comissão Estadual para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Soma-se à essas iniciativas, a proposta da Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM) de monitorar, em nível estadual, os ODS. Ainda em fase de concepção, o objetivo da proposta seria identificar a situação atual de Minas com relação ao desenvolvimento sustentável, e também verificar quais são os direcionamentos necessários para implantar a Agenda 2030, por meio de indicadores para cada ODS. A expectativa é de que a proposta seja implementada em 2021.

53. Hoje, o projeto de lei 335/2019 encontra-se aguardando parecer em comissão, a teor de informações colhidas no site da Assembleia Legislativa.

54. Pelo projeto, o papel da Comissão Estadual para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável seria o seguinte:



Art. 2º – À Comissão Estadual para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável compete:

I – elaborar plano de ação para implementação da Agenda 2030;

II – propor estratégias, instrumentos, ações e programas para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS;

III – acompanhar e monitorar o desenvolvimento dos ODS e elaborar relatórios periódicos;

IV – elaborar subsídios para discussões sobre o desenvolvimento sustentável em fóruns estaduais, nacionais e internacionais;

V – identificar, sistematizar e divulgar boas práticas e iniciativas que colaborem para o alcance dos ODS;

VI – promover a articulação com órgãos e entidades públicas para a disseminação e a implementação dos ODS nos níveis nacional, estadual, distrital e municipal.

Diminuição do pagamento das despesas decorrentes de emendas da CPP e concentração de gastos dessa natureza no final do exercício.

55. Colhe-se do relatório da Cfamge:

“O que se percebe, contudo, é que o dispêndio de recursos para



atender as emendas propostas pela CPP tem diminuído ano após ano. Isso sem falar no total distanciamento entre previsão e execução. Ou seja, não se trata de situação pontual referente a 2019, mas de questão perene que já é de conhecimento do Executivo.

O orçamento, como se sabe, é o instrumento típico em que os cidadãos, direta ou indiretamente, autorizam e demonstram em que áreas o Poder Executivo deve alocar os seus recursos. A partir do momento em que não é destinada a atenção necessária às ações decorrentes de participação popular, o orçamento fica mais distante da população e das necessidades sociais. Como visto, são vários os dispositivos da Constituição Mineira que dão enfoque à participação no planejamento orçamentário. No entanto, não se tem visto a execução concreta dessas demandas.

Conforme já mencionado em relatórios anteriores, o Governo continua não cumprindo de forma eficaz os preceitos constitucionais que asseguram a participação popular na elaboração e revisão do PPAG, bem como a garantia dos investimentos prioritários ao atendimento das respectivas propostas na lei orçamentária anual.

Além disso, a concentração de despesas apenas no terceiro quadrimestre demonstra que o planejamento não tem servido como guia para a execução orçamentária, afetando, assim, a lógica inerente à técnica do orçamento-programa. Por esses motivos, esta equipe técnica propõe que o Poder Executivo apresente razões concretas para os fatos apontados nos parágrafos acima.”

56. Aqui, é aplicável mais uma vez a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, em seu Art. 22:



Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

57. A citada norma de sobredireito trata de trazer a realidade e os condicionamentos impostos ao gestor no processo de concretização e compreensão das demais leis de direito público do ordenamento.

58. Nas palavras de André Ramos Tavares:

Também se tem afirmado, com acerto, desde ENGISCH e seu estudo clássico, que o compreender da norma só se torna adequado quando referido (incluído) a um problema concreto (HESSE, 1992: 42). Assim, o compreender, nesses termos o direito, equivale a concretizá-lo (para uma ideia geral dos mais diversos sentidos utilizados pela teoria e filosofia do direito: ENGISCH: 2004). Os próprios critérios de aplicação da norma só são encontrados, lembrando, aqui, a expressão de ENGISCH, ‘por um constante ir-e-vir do olhar entre caso real e caso potencial e norma (SCHROTH, 2002: 393). Na síntese de Bonavides:

É uma espécie de metodologia (...) de teor empírico e casuístico, que



aplica as categorias constitucionais à solução de problemas, sempre atenda a uma realidade concreta, impossível de conter-se em formalismos meramente abstratos ou explicar-se pela fundamentação lógica e clássica dos silogismos (1980: 323).

(TAVARES, André Ramos. Concretização Constitucional. *In*: 20 anos da Constituição brasileira/coordenação Eduardo Ribeiro Moreira, Márcio Pugliesi. São Paulo: Saraiva, 2009, págs. 277/278).

59. A tanto, registra-se, de acordo com a documentação a seguir juntada:

Preliminarmente, reforça-se que a crise fiscal vivenciada pelo Estado é grave e compromete a execução não apenas das emendas da CPP, como também de outras frentes de atuação governamental relacionadas às demandas da sociedade mineira.

Soma-se a esse cenário as particularidades do primeiro ano do governo Zema, em que ocorreram as substituições dos representantes do alto escalão, as exonerações dos ocupantes dos cargos de confiança da gestão anterior, bem como a reestruturação das equipes finalísticas dos órgãos e entidades, em razão da reforma administrativa prevista na Lei 23.304 de 30 de maio de 2019. Pela extensão de tais reformulações, verificou-se um impacto no cronograma de planejamento e execução das demandas decorrentes de emendas da CPP.

Acresce-se ainda ao contexto, a relação entre o valor decorrente de emendas da CPP e o custo necessário para a implementação do objeto



da emenda. Percebe-se que em algumas emendas os valores alocados são insuficientes para a execução dos pleitos apresentados pela população.

Como exemplo pode-se citar pleitos apresentados para recuperação/readequação rodoviária, com destinação de recursos ao Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais para adequação/duplicação da Rodovia MG-005. A parcela de recurso indicada pela Comissão comporia pequena parte de todo o recurso necessário para tal intervenção rodoviária, ficando o restante da obra concorrente por recursos com toda a demanda por recuperação rodoviária do território mineiro.

A insuficiência de tempo para execução também tem sido apontada pelos órgãos e entidades como obstáculo para implementação de certas demandas advindas da Comissão. Por mais que o recurso orçamentário seja disponibilizado no início do exercício financeiro, as ações carecem de horizonte plurianual para execução. Exemplo para este caso foi o apontado pela Fundação João Pinheiro que, tendo recebido recurso para realização de pesquisa e diagnóstico sobre a população em situação de rua no Estado, viu prazo exíguo para execução da demanda.

Por fim, reitera-se que o Executivo continua envidando esforços para que as dificuldades supracitadas sejam contornadas e as demandas populares sejam atendidas a contento.

Ausência de fixação do percentual mínimo de recursos a serem



destinados às propostas apresentadas nas audiências públicas regionais, em descumprimento ao art. 155, § 5º, da Constituição Mineira.

60. O relatório da Cfamge descreveu:

“No tocante ao prescrito no § 5º do art. 155 da CE/89, para que a LDO fixe percentual não inferior a 1% (um por cento) da receita orçamentária corrente ordinária do Estado, destinado ao atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais – percentual a ser incluído na LOA e executado com o respectivo pagamento até o final do exercício financeiro correspondente –, cumpre informar que a LDO 2019, assim como as anteriores, não cumpriu tal determinação, a despeito das recomendações 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, conforme preceitua o § 2º, art. 158 da CE/89.”

61. A propósito de tal questão, permitimo-nos voltar ao tratado no item “Distanciamento entre as estimativas de renúncias demonstradas na LDO e na LOA”, à medida que passa pelo princípio da precedência orçamentária, no primeiro ano de mandato do Governador.

62. Não bastasse, à medida que nos aprofundamos sobre o tema, convencemo-nos da existência de dificuldades jurídicas e econômicas.



63. A uma, porque se o Governador do Estado pretender, no uso de sua iniciativa à Lei de Diretrizes Orçamentárias, que o percentual seja inferior a um por cento, não poderá, sendo que a norma constitucional foi criada por meio de emenda de iniciativa parlamentar.

64. A duas, os artigos 155, § 5º e 158, ambos da Constituição Estadual de Minas Gerais, constituem fruto da Emenda Constitucional nº 36, de 29/12/1998, de autoria de 27 (vinte e sete) deputados estaduais. Ainda, vale registrar, ante o efeito repristinatório, que a emenda à constituição 02/91 é oriunda igualmente de iniciativa parlamentar (PEC 8 1991, de autoria do Deputado Reinaldo de Lima).

65. Assim, como as leis orçamentárias são de iniciativa do Governador (e a matéria em comento deveria ser tratada sempre por lei ordinária e não pela Constituição do Estado), há uma interferência no princípio da separação dos Poderes.

66. A três, ante o princípio da não afetação de impostos a despesas de ordem genérica, a depender do resultado das audiências públicas.

67. A quatro, pois há múltiplos direitos em concorrência, que demandam atenção dos Poderes, mediante uma priorização de outras despesas em sopesamento com a crise financeira atual. São as denominadas escolhas trágicas, estudadas desde Calabresi e Bobbitt.

68. A propósito, o documento anexo justifica:



Reitera-se o entendimento contido no Relatório do Controle Interno, integrante da Prestação de Contas de 2019 **de que a fixação de percentual não inferior a 1% da receita corrente ordinária não foi disposta na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) devido principalmente ao cenário de grave crise fiscal vivenciada pelo estado de Minas Gerais e a rigidez orçamentária associada a ele.** Nesse sentido, afirma-se que o cenário atual é de calamidade financeira e que apesar da determinação constitucional de destinação de 1% da receita corrente ordinária orçada para as propostas prioritizadas nas audiências públicas regionais, **não há margem para expansão da despesa sem comprometimento das demais despesa obrigatórias ou contratuais.** (negrito nosso)

69. A cinco, em um cenário de crise financeira, as lições de Sustain e Holmes são em tudo aplicáveis:

“Os direitos jurídicos têm um ‘custo de oportunidade’: quando são impostos, outros bens valiosos (inclusive outros direitos) têm de ser deixados de lado, pois os recursos consumidos na imposição dos direitos são escassos – não são superabundantes.” (HOLMES, Stephen. O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos. Stephen Holmes e Cass R. Sustain: tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019, pág. 190).

Valor total empenhado das emendas impositivas abaixo do determinado pela Constituição Estadual.



70. Apontou o relatório da Cfamge:

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

71. De fato, prescreve o Art. 140, I, do ADCT, da Constituição Estadual, *in verbis*:

Art. 140 – O disposto no inciso I do § 6º do art. 160 da Constituição do Estado será cumprido progressivamente, da seguinte forma:

I – as programações incluídas por emendas individuais na Lei do Orçamento Anual do exercício de 2019 serão de execução orçamentária e financeira obrigatória em montante correspondente a 0,70% (zero vírgula setenta por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, sendo 50% (cinquenta por cento) desse percentual destinado a ações e serviços públicos de saúde;

72. E, sem dúvidas, o Estado de Minas Gerais se esforçou para cumprir a norma constitucional, passando pelas Leis 23.290/19 e 23.365/19, bem como pelas Resoluções SEGOV nº 702, de 13 de maio de 2019, e nº 738 de 26 de dezembro de 2019.



73. Esta última estabelece:

RESOLUÇÃO SEGOV Nº 738, 26 DE DEZEMBRO DE 2019.

Altera a Resolução SEGOV nº 702, de 13 de maio de 2019, que dispõe sobre procedimentos e prazos para a execução das emendas parlamentares individuais à Lei Orçamentária Anual de 2019, com vistas

ao atendimento do disposto no art. 160, §§ 4º a 14, da Constituição do Estado.

O SECRETÁRIO DE ESTADO DE GOVERNO, no uso de atribuição que lhe confere o art. 93, § 1º, da Constituição do Estado e tendo em vista o disposto no art. 160, §§ 10 a 17, da Constituição do Estado, na Lei nº 23.086, de 17 de agosto de 2018, na Lei nº 23.290, de 9 de janeiro de 2019, no art. 95 do Decreto nº 47.132, de 20 de janeiro de 2017, no art. 77 do Decreto nº 46.319, de 26 de setembro de 2013, e no Decreto nº 46.281, de 23 de julho de 2013, RESOLVE:

Art. 1º - O art. 2º, § 3º, da Resolução SEGOV nº 702, de 13 de maio de 2019, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º - (...)

§ 3º - Não constitui impedimento de ordem técnica a não observância de parâmetros básicos no preenchimento do Sigcon-MG – Módulo Saída, desde que a correção dos parâmetros seja efetivada pelo órgão ou entidade gestora no prazo de 8 de agosto de 2019 ou de 30 de dezembro de 2019, respectivamente, na hipótese dos incisos I e II do art. 6º desta Resolução.”



Art. 2º - O caput e o inciso III do art. 15 da Resolução SEGOV nº 702, de 2019, passam a vigorar com a seguinte redação, ficando esse artigo acrescido do seguinte parágrafo único:

“Art. 15 - Ausentes impedimentos de ordem técnica, o órgão ou entidade gestora deverá providenciar até 30 de dezembro de 2019:

(...)

III - a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais, observado o art. 3º, § 2º, desta Resolução.

Parágrafo único - A emissão de ordem de pagamento a ser creditada em conta bancária de titularidade de organização da sociedade civil em instituição financeira diversa do Banco do Brasil deverá ocorrer até 27 de dezembro de 2019, salvo exceções autorizadas pela Secretaria de Estado de Governo, em alinhamento com a Secretaria de Estado de Fazenda e desde que observado o caput.”

Art. 3º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Belo Horizonte, 26 de dezembro de 2019.

Olavo Bilac Pinto Neto

Secretário de Estado de Governo

74. Enquanto política para evitar o fenômeno do presidencialismo de coalisão, o bloco normativo que trata das emendas parlamentares impositivas é certamente louvável. Dentro dos limites que lhe competia, agiu bem o Poder Executivo, ao editar as resoluções, com vistas ao atendimento do disposto no art. 160, §§ 4º a 14, da Constituição do Estado.

75. Mas o mesmo raciocínio exposto por André Ramos Tavares é



aqui aplicável. Naquele texto doutrinário, o autor continua, ao citar Müller:

“Uma norma (...) pode parecer ‘clara’ ou mesmo ‘unívoca’ no papel. Já o próximo caso prático ao qual ela deve ser aplicada pode fazer que ela se afigure extremamente ‘destituída de clareza’. Isso somente se evidencia sempre somente na tentativa efetiva da concretização (Müller, 2000: 62).
(Op. Cit. Pág. 282)

76. Nesse sentido, trazemos à baila o entendimento da Secretaria de Estado de Governo, a comprovar que os fatos são importantes na interpretação:

Em relação ao percentual de execução dos valores incluídos na LOA2019 por emendas individuais, evidenciamos que o § 11 do art. 160 da Constituição do Estado, com redação dada pela EC nº 96/2018, determina expressamente que a obrigatoriedade de execução não se aplica se presentes impedimentos de ordem técnica justificados nos termos do § 10 do mesmo artigo.

Ademais, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União - TCU, estampado no TC 003.706/2018-4, a obrigatoriedade de execução de emendas não é absoluta. Os requisitos legais, fáticos e técnicos devem ser atendidos, assim como é essencial a existência de interesse recíproco quando a forma de execução da emenda for por meio de convênio, parceria ou instrumento congêneres:

O caráter impositivo das emendas parlamentares não modifica a



natureza jurídica dos instrumentos utilizados para a realização das respectivas despesas. Para a celebração dos instrumentos é essencial o interesse público e o atendimento a diversos requisitos previstos na legislação específica (TCU – TC 003.706/2018-4)

O dever de execução das programações orçamentárias estabelecido no § 6º do art. 160 da Constituição do Estado não impõe a execução de despesa em desconformidade com o disposto no art. 37 da Constituição da República e demais normas vigentes.

Portanto, considerando que houve registros de impedimentos de ordem técnica durante a execução das emendas impositivas em 2019, e, conseqüentemente, não havendo o montante total de R\$ 394,4 milhões em emendas aprovadas e aptas a terem sua execução orçamentária e financeira, não poderia o Poder Executivo empenhar esse valor total.

Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

(...)

Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

Conforme arts. 58 e 61 da Lei Federal nº 4.320, de 1996, se fosse seguido o entendimento de que o valor total de R\$ 394,418 milhões



deveria ser empenhado, o Poder Executivo estaria reconhecendo a obrigação de pagamento de R\$ 43,056 milhões ao beneficiário da indicação, mesmo o não tendo esse beneficiário atendido aos requisitos previstos na Constituição da República e na legislação específica, conforme impedimento de ordem técnica identificado pelo órgão ou entidade gestora da emenda. O empenho desse valor de R\$ 43,056 milhões de indicações com impedimento de ordem técnica, a nosso ver, seria contrário ao disposto no § 11 do art. 160 da CE/89.

Neste sentido, informamos que foram empenhadas todas as emendas que encontravam-se aprovadas e sem impedimento, tanto de ASPS como em outras ações orçamentárias, conforme determinava a CE/89 e observado o teto constitucional.

Ressalvamos que, do montante de R\$ 352.280.674,62 de valor impositivo sem impedimento de ordem técnica, foram empenhados R\$ 351.362.459,92 (99,7%), sendo a diferença de R\$ 918.214,70 no valor empenhado impositivo ocasionada por empenho a menor nos seguintes valores e unidades orçamentárias: R\$ 465.000,00 Fundo Estadual de Saúde, R\$ 449.214,70 Secretaria de Estado de Governo (Segov) e R\$ 4.000,00 Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade (Seinfra).

Execução não equitativa das emendas parlamentares impositivas.

77. Apontou o relatório da Cfamge:



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

78. Ora, à evidência, o conceito de execução equitativa há de ser aferido em conformidade à possibilidade de pagamento e à ausência de fatos impeditivos técnicos⁴. Por isso, com razão, a Secretaria de Estado de

⁴ **No âmbito do Tribunal de Contas da União, confirma-se a seguinte passagem:** “(...) 11. O fato é que, pelo teor dos dispositivos da EC 86/2015 e das demais regras constitucionais e legais de Direito Financeiro e Orçamentário, e conforme bem esclarecido no parecer do MP/TCU, as verbas oriundas de emendas parlamentares individuais, conquanto tenham relativa obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira de suas programações, não se constituem em transferências efetivamente obrigatórias previstas em lei ou na Constituição, tais como as relativas aos fundos de participação dos Estados e Municípios e outras afins. A verbas das EPIs, na medida em que dependem de diversos condicionantes (inexistência de impedimentos técnicos e de contingenciamento), não geram para o seu destinatário direito líquido e certo ao recebimento dos



Governo quando assentou:

O Executivo não poderia executar recursos, empenhando e pagando despesas se os requisitos legais e técnicos para formalização dos instrumentos e realização da execução orçamentária e financeira não foram atendidos.

Assim sendo, é natural que os parlamentares que tiveram elevado volume de indicações reprovadas tenham baixo volume de execução de despesas. Há parlamentares, inclusive, que não tiveram nenhuma indicação aprovada (sem impedimento e apta para ser executada), o que tornou inviável a realização de empenho de valores de suas emendas. Por outro lado, há parlamentares que tiveram todo seu valor impositivo - R\$ 5,112 milhões – sem impedimento, atendendo os requisitos previstos na legislação e, por conseguinte, aptos para empenho. Dessa forma, a análise de equidade em relação ao valor nominal que cada parlamentar manteve como saldo impositivo (sem impedimento de ordem técnica) é falha, já que competia ao autor da emenda a apresentação de informações, de forma tempestiva e com a qualidade necessária, para a sua execução.

Cabe evidenciar que a planilha encaminhada anexa à Nota Técnica elaborada por esta Segov em resposta ao ofício 22685/2019/GCDA/CFAMGE, constam na aba "TOTAL POR RESPONSÁVEL", os valores impositivos sem impedimento de ordem técnica, empenhado, liquidado, pago e inscrito em restos a pagar não

recursos respectivos.” (TCU ACÓRDÃO 287/2016 – PLENÁRIO, Relator JOSÉ MUCIO MONTEIRO)



processados e processados, por autor da emenda, bem como os valores relativos aos gastos com ações e serviços públicos de saúde.

79. E continua a referida Secretaria, ao justificar esse e os demais pontos:

A partir dos dados apresentados e desconsiderando o deputado Antônio Lerin da análise, uma vez que não havia nenhum valor a ser empenhado e pago, observa-se uma média de execução por parlamentar em relação ao valor impositivo sem impedimento de ordem técnica de 73,1% e um desvio padrão de 6,9% na amostra, o que demonstra a sua homogeneidade (gráfico a seguir).

(...)

Além disso, verifica-se que o valor pago pela forma de execução “Execução Direta” foi menor, uma vez que há todo o trâmite do processo licitatório para a compra do item, bem como a necessidade de conclusão da prestação de serviços e da entrega do bem para a realização do pagamento do fornecedor e, ainda no caso de doação de bens, a necessidade de adoção de providências pelo beneficiário para a transmissão do bem (como exemplo, a providência de caminhão para o transporte de equipamentos de academias da cidade). Portanto, parlamentares que, no rol de suas indicações, optaram por uma quantidade maior dessa forma de execução consequentemente foram diretamente impactados, como é o caso do Sargento Rodrigues e do Coronel Piccinini que, do saldo impositivo, 50% e 100% respectivamente eram de emendas a serem executadas por “Execução Direta”.

(...)



Neste contexto, reiteramos que foi empenhado 99,7% do valor impositivo aprovado e apto para execução e que, considerando as especificidades das emendas de cada parlamentar, a execução dos pagamentos obedeceu aos critérios de impessoalidade e equidade, descritos na CE/89, tendo o valor efetivamente pago (R\$ 257.957.123,35) ultrapassado o mínimo exigido.

(...)

Não é possível ao Executivo assegurar a execução orçamentária e financeira de 50% das indicações por parlamentar em ASPs, visto que a execução depende do atendimento de requisitos legais e técnicos. Desta forma, se o parlamentar teve maior volume de reprovação de recursos na saúde (por inobservância do programa de governo, da finalidade da ação, por incompatibilidade do grupo de despesas com o objeto indicado, por destinação a entidade que não presta serviço complementar ao SUS, por não apresentação de documentos necessários à formalização do ajuste, por inadimplência de beneficiário não alcançado pelo § 14 do art. 160 da CE/89, ou por outra razão de ordem técnica justificada pelo órgão ou entidade gestora), por óbvio o volume de execução de despesas em saúde será menor.

Como apontado anteriormente, nos termos do § 11 do art. 160 da CE/89 e demais conjunto normativo, inclusive o art. 37 da CRF/88, o Poder Executivo não pode empenhar recursos, mesmo em ASPs, se não atendidos os requisitos para a execução da despesa, se presentes impedimentos de ordem técnica.

Ainda, houve parlamentares que não tiveram nenhuma indicação em



ASPS aprovada (sem impedimento e apta para ser executada), o que tornou inviável a realização de empenho e, por conseguinte, o pagamento de valores de suas emendas em saúde.

Reiteramos o entendimento de que o autor da emenda é o responsável pelo cumprimento do percentual mínimo destinado a ASPS, já que o Poder Executivo não consegue executar a emenda caso não sejam realizadas indicações ou encaminhada documentação para ações da saúde no prazo definido pela legislação. Mas que, buscando fazer cumprir o exigido pela CE/89, “havia regra no Sigcon-MG – Módulo Saída que somente permitia o saneamento e o remanejamento para outras unidades orçamentárias após a destinação do percentual mínimo ao Fundo Estadual de Saúde”. Nessa perspectiva, vale observar que, na tramitação do PROJETO DE LEI Nº 877/2019, que originou a Lei nº 23.365, de 2019, foi acolhida pela Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária da Assembleia Legislativa de Minas Gerais - Almg - e incorporada ao texto aprovado em Plenário, a Emenda nº 1, do deputado Sargento Rodrigues, apresentada ao que alterou a suplementação de recursos antes na unidade orçamentária 4291 do Fundo Estadual de Saúde para a unidade orçamentária 1481 da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. Portanto, ainda que tenha sido implementada a regra no Sigcon-MG – Módulo Saída, a alteração na destinação dos recursos foi realizada em âmbito legislativo e, por conseguinte, não havendo responsabilidade do Poder Executivo.

**Crescimento significativo das despesas com Auxílios
(4.4.XX.42.01) frente aos anos de 2016, 2017 e 2018.**



80. O relatório da Cfange descreveu:

“Ainda em relação ao detalhamento da Atividade-Fim do OF, apurou-se, em consulta ao Siafi, que a apropriação em 2019 de despesas com Auxílios (Grupo 4 / Elemento 42/ Item 1) apresentou elevadas alterações não apenas em relação a 2018 (427,27%) e 2017 (301,56%), anos de baixa execução desse item, mas também em comparação a 2016 (105,73%). Visando esclarecer os expressivos acréscimos em 2019 frente aos períodos mencionados, sugere-se conceder oportunidade ao Governo para que se manifeste acerca do histórico de execução dessa despesa entre 2016 e 2019.”

81. O item, *por igual*, encontra-se justificado pela SEPLAG:

Primeiramente, é importante salientar que somente a base de cálculo para o mínimo constitucional em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) teve crescimento de 21,67%, passando de R\$43,3 bilhões em 2016 para R\$52,7 bilhões em 2019, o que significa necessidade adicional de gasto da ordem de R\$1,126 bilhão. Em segundo lugar, fato relevante ocorrido em 2018 foi o não cumprimento do índice constitucional, o que provocou necessidade de recomposição de gasto em 2019, montante calculado em R\$984,5 milhões.

As despesas do Fundo Estadual de Saúde, portanto, foram consideravelmente maiores em 2019, sendo os aumentos na natureza-item de despesa em questão, e em atividades-fim do orçamento fiscal concentrados em transferências para fundos municipais de saúde, que



passaram de R\$14,5 milhões em 2016 para R\$1,2 bilhão em 2019.

Inclusão de gastos com inativos no cômputo das despesas com MDE, em descumprimento à legislação de regência e ao Termo de Ajustamento de Gestão pactuado com o Tribunal de Contas.

82. Apontou o relatório da Cfamge:

“Assim, considerando a interpretação conjunta dos artigos 70 e 71 da Lei 9.394/96 – LDB, combinado com o art. 22 da Lei 11.494/07, e com a IN/TCEMG 13/08, pode-se inferir que, para fins do cumprimento constitucional na aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino, deve-se considerar apenas as despesas destinadas à remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação, que exerçam, cargos, funções e empregos nas atividades de ensino, excluindo-se, portanto, as despesas inerentes a gastos com inativos e obrigações patronais (R\$ 2.262.829.699,26).

Saliente-se, por fim, que, mesmo tendo pactuado com o Tribunal, em 2012, que os inativos não seriam contabilizados para fins do índice de MDE, o Executivo, nove anos depois, voltou a incorrer na irregularidade. Por esse motivo, essa equipe sugere seja determinado ao Estado que se abstenha de incluir tais despesas no limite mínimo de gastos com MDE.”

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



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

(...)

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

84. Já o relatório de controle interno da Controladoria Geral do Estado, *disponível no site da Assembleia Legislativa*, evidencia sobre o cômputo de despesas com pessoal inativo e pensionistas:

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

Em consulta realizada à Advocacia Geral do Estado, conforme informado na Ata de Reunião da Câmara de Coordenação, foi emitido o Parecer AGE nº 16.147, de 30/10/2019, onde afirma-se que não haveria ilegalidade na inclusão das despesas com inativos e



pensionistas, considerando o princípio da presunção da constitucionalidade até que a matéria tenha sua pacificação jurisprudencial pelo STF. Na contramão desse entendimento há, segundo a ATA, a Instrução Normativa nº 09/2011 vedando a inclusão do cômputo dos gastos com inativos e pensionistas no índice constitucional da educação.”

85. Ante o pontuado, havendo dois entendimentos na matéria, entre os diversos Tribunais de Contas dos Estados da Federação, não se pode concluir pela existência de erro grosseiro, na linha do prescrito pela LINDB:

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

86. Segundo Gustavo Binenbojm e André Cyrino, em artigo publicado na Revista de Direito Administrativo:

Em primeiro lugar, o texto refere-se ao agente público. Assim, de plano, são abrangidos pela dicção legal os servidores públicos estatutários em geral, os empregados públicos, contratados no regime da CLT, além de agentes políticos e comissionados. Deve ser, também, incluída no conceito de agente do art. 28, qualquer pessoa que exerça função pública (ainda que temporariamente – como particulares em colaboração com o poder público, ou mesmo os contratados na forma do art. 37, IX da Constituição), além daquele que gerencie recursos públicos mediante delegação, ou em razão de algum tipo de subvenção.



(<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77655>)

87. A abrangência se dá porque não se pode atribuir a denominada ilicitude (ou criminalização) de hermenêutica, diante da interpretação dos agentes públicos, consoante o paralelo que se pode fazer com a lei de abuso de autoridade:

Art. 1º (...) § 2º A divergência na interpretação de lei ou na avaliação de fatos e provas não configura abuso de autoridade.

88. O mesmo raciocínio pode ser aqui aplicado, pois não houve teratologia. Em consulta à ADI 5691, *por exemplo*, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo registrou em informações dirigidas ao Supremo Tribunal Federal:

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

É que a Lei Federal 7348/1985 é cristalina ao tratar do tema:

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

§ 1º Consideram-se despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino todas as que se façam, dentro ou fora das instituições de ensino, com vista ao disposto neste artigo, desde que as



correspondentes atividades estejam abrangidas na legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e sejam supervisionadas pelos competentes sistemas de ensino ou ainda as que:

...

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

Registra-se que esta lei não foi revogada, nem pela Constituição Federal nem pela Lei Federal 9394/96 (LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação), sendo certo que esta última – LDB – se não possibilita, muito menos proíbe que estas despesas com inativos sejam incluídas no gasto mínimo.

Descumprimento do limite mínimo de gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

89. A Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado relatou ter verificado “(...) *que o Estado deixou de registrar os cancelamentos dos Restos a Pagar Processados – RPP e Restos a Pagar Não Processados – RPNP, ocorridos em 2019, provenientes dos exercícios anteriores – inclusive os valores cancelados referentes à Folha de Pagamento de 2017 –, em clara inobservância às orientações contidas no MDF da STN. A tabela seguinte visa demonstrar o montante exato desses cancelamentos, que perfizeram R\$ 437.528.155,96. Ressalta-se que, se o Estado tivesse registrado esse valor como dedução das despesas com MDE, em consonância com as orientações da STN, só com esse ajuste o percentual de aplicação em MDE seria de 24,59% e não 25,32%.*”



90. E continua:

(...)

Depreende-se, por fim, que, no exercício de 2019, o Estado não aplicou em ações de manutenção e desenvolvimento de ensino o percentual mínimo constitucional de 25% fixado no art. 212 da CR/88, tendo atingido, com os ajustes efetuados por esta equipe técnica, pouco menos de 20% de sua Receita Líquida de Impostos e Transferências com MDE. O descumprimento desse índice pode ensejar o não recebimento das transferências voluntárias, conforme disposto no art. 25, § 1º, inciso IV, alínea “b”, da LRF, e, até mesmo, dar causa a intervenção da União, de acordo com o art. 34, inciso VII, alínea “e” da CR/88 e art. 28 da Lei 11.494/07.”

91. Feitas as considerações acima e considerando o relatório da Secretaria de Estado da Fazenda, disponível no site da Assembleia Legislativa, apontou-se um percentual de 25,42%, com o que se tem por cumprida a norma constitucional.

92. As demais explicações seguem anexas. Ainda sim, caso se considere, *por eventualidade*, não alcançado o índice, não haveria razão para a emissão de parecer pela rejeição das contas, na mesma linha dos pareceres desta Corte de Contas relativos aos exercícios anteriores.

Descumprimento do limite mínimo de gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde.



93. Apontou o relatório da Cfamge:

“Antes de se evidenciar o cálculo efetuado pela Cfamge, esclareça-se que as despesas empenhadas e inscritas em RPNP, face à inexistência de disponibilidade financeira, não poderão ser computadas no cálculo do percentual mínimo, assim como a despesa liquidada no valor total de R\$ 1.282.948,27, amparada no TDCO 0011/2018, conforme explicado anteriormente. Assim, apura-se aplicação de 8,93% da receita base de cálculo em ASPS, no exercício de 2019, como demonstra a tabela que segue, evidenciando o não cumprimento do inciso II, art. 77, ADCT da CR/88, acrescentado pela EC 29/00.”

94. Quanto ao piso relativo às ações e serviços em saúde, a Secretaria de Estado da Fazenda entende haver cumprimento à norma constitucional, mediante superação em R\$ 394 milhões do mínimo exigido (https://www.almg.gov.br/export/sites/default/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/documentos/2019/01-Relatrio-Contbil-2019.pdf , pág. 115)

95. Oficiada a Secretaria Estadual de Saúde, para se pronunciar a respeito, foi dito que “(...) No exercício 2019, o Estado de Minas Gerais aplicou o montante de R\$ 6.717.688.869,59, sobre um total de Receita Realizada (Base-Saúde) de R\$ 52.694.469.460,28 1, perfazendo um percentual de 12,74%, conforme anexo (16598162)”.

96. O relatório resumido da execução orçamentária segue anexo.

Descumprimento do limite máximo de gastos com pessoal pelo



Poder Executivo.

97. Apontou o relatório da Cfamge:

“Além disso, ainda no campo das despesas, percebeu-se que os gastos com pessoal do Executivo permaneceram superiores ao parâmetro definido pela LRF. No primeiro quadrimestre do ano, foi publicado o Relatório de Gestão Fiscal seguindo a metodologia da LRF. No entanto, ao final do exercício, o Executivo voltou a apresentar seus gastos de pessoal com base em duas metodologias: a primeira incluindo as despesas com inativos, custeadas com recursos não vinculados, nas deduções da despesa bruta, e a segunda excluindo tais gastos das deduções (nesse último caso, conforme determina a LRF). Não obstante, em ambos os cenários, as despesas dessa natureza permanecem elevadas.”

(...)

Com base nesse novo entendimento, que, na prática, retoma as regras das revogadas INs 01 e 05 de 2001, os Poderes Executivo e Legislativo publicaram dois Relatórios de Gestão Fiscal, relativamente ao 3º quadrimestre de 2019, sendo um com base no citado Assunto Administrativo, deduzindo-se as despesas realizadas na Fonte de Recurso 58, a título de Recursos para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS, utilizados para pagamento de inativos e pensionistas; e o outro com base no disposto na Portaria STN n. 389/18 c/c INTCEMG n.1/18, não incluindo, no rol das despesas não computadas, os valores realizados na Fonte 58, para o cálculo da Despesa Líquida com Pessoal.

O TJMG, o TJMMG e o TCEMG publicaram o RGF apenas com base



no Assunto Administrativo do TCEMG, e o Ministério Público com base na Portaria da STN c/c a IN n.1/18 deste Tribunal de Contas, razão pela qual a despesa com pessoal é demonstrada nas tabelas, à frente, conforme as duas metodologias de cálculo.

A posição da Cfamge, todavia, desde quando o Estado começou a realizar essa operação, em 2011, é no sentido de que os gastos com inativos custeados com a Fonte 58 não devem ser incluídos nas deduções da Despesa Bruta com Pessoal, a não ser que sejam cumpridas as regras da Portaria 746/11 do MPS. Portanto, embora a análise a ser feita adiante apresente os gastos dessa natureza, tal como informados pelos Poderes e órgãos independentes nos seus RGFs, essa equipe técnica mantém o seu entendimento de que, seja por força da LRF, seja pela IN 01/18, os aportes realizados para cobrir despesas com inativos não devem compor as deduções da Despesa Bruta com Pessoal.”

98. O tema passou por múltiplas variáveis interpretativas nos últimos anos, dentre os quais a alteração do índice do TJMG no âmbito de respeitável entendimento desta Corte de Contas, com o que não se pode concluir pela existência de erro grosseiro na publicação das duas metodologias.

99. É até prudente que assim se faça, até uma consolidação em definitivo, considerando que o Partido Novo ingressou com a ADC nº 69 no Supremo Tribunal Federal. O pedido nesta ação declaratória de constitucionalidade foi o seguinte:

“v) após o devido processamento, seja julgada procedente a presente



Ação Declaratória de Constitucionalidade, com declaração definitiva e presunção absoluta de constitucionalidade dos arts. 18, caput, 19, §§ 1º e 2º, da LC 101/00, com eficácia erga omnes e efeito vinculante nos moldes do art. 28, p.u. da Lei nº 9.868/99;”

100. Sem prejuízo, o Estado de Minas Gerais fez vários esforços para reduzir a sua folha de pessoal, dentro do que era possível (a propósito, confira-se no mesmo STF a ADC 3346), sendo certo que os gastos com inativos e pensionistas são obrigatórios e legítimos, mas também crescentes.

101. Logo, em atenção ao princípio da transparência, foram feitas as seguintes tabelas no relatório contábil do exercício de 2019:

De acordo com as metodologias apresentadas, os índices com gastos de pessoal do Poder Executivo no exercício de 2019, foram os expressos na Tabela 90 e na Tabela 91.

Tabela 90 – Índice de Despesas com Pessoal observando o contido no art. 18 da LRF

Despesa com Pessoal	R\$ milhares Despesa Executada
Despesa Bruta com Pessoal (I)	42.410.218
(-) Despesas Não Computadas (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)	4.982.583
Despesa Líquida com Pessoal (III) = (I - II)	37.427.635
Receita Corrente Líquida (RCL)	64.068.169
Percentual sobre RCL	58,42 %

Fonte: RGF - 3º Quadrimestre / RREO 6º Bimestre - 2019

Tabela 91 – Índice de Despesas com Pessoal observando o contido no art. 18 da LRF c/c o Assunto Administrativo – Pleno TCEMG n. 1.072.447 de 11/09/2019

Despesa com Pessoal	R\$ milhares Despesa Executada
Despesa Bruta com Pessoal (I)	42.410.218
(-) Despesas Não Computadas (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)	13.243.433
Despesa Líquida com Pessoal (III) = (I - II)	29.166.786
Receita Corrente Líquida (RCL)	64.068.169
Percentual sobre RCL	45,52 %

Fonte: RGF - 3º Quadrimestre / RREO 6º Bimestre - 2019

6.10 Restos a Pagar

Ausência de constituição do Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, de que trata o art. 253, § 1º, da Constituição Mineira.



102. O relatório da Cfange evidencia:

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

A assistência de que trata o art. 253, § 1º, será objeto de um plano de integração e de assistência aos municípios mineradores, a se efetivar, tanto quanto possível, por meio de associação. Segundo o § 3º do mesmo artigo, lei criará o Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, constituído com recursos dos municípios interessados e do Estado, cuja gestão dará prioridade à diversificação das atividades econômicas. Até o momento, contudo, passados 30 anos desde a promulgação da Constituição Mineira, o referido fundo



ainda não foi criado, razão pela qual, novamente, sugere esta equipe técnica seja recomendado ao Estado o cumprimento do art. 253, § 1º, da Constituição Mineira.”

103. Inicialmente, registramos que a norma constitucional em referência é de eficácia jurídica limitada, pois depende de normatividade jurídica ulterior, que lhe dê condições de plena aplicabilidade (no caso, por meio de lei complementar).

104. É necessário então, segundo a SEPLAG, uma análise criteriosa de sua viabilidade de implantação, tendo em vista os aspectos orçamentários, legais, financeiros e operacionais envolvidos, tudo para que haja perenidade e efetividade, com a identificação da origem das receitas.

105. Como todos os direitos possuem custos e, *assim*, são positivos, na expressão de Stephen Holmes e Cass Sustein, a constituição do fundo depende também de decisão política:

“Se os direitos têm seu custo, então quer se queira, quer não, ‘o trunfo é a política – expressão aforística com que o cientista B. Guy Peters nos lembra do papel inevitável das opções políticas na criação do orçamento público. (HOLMES, Stephen. Op. Cit. Pág. 98)”

106. Desse modo, o silêncio do legislador pode ser uma opção de natureza política, dentro da sabedoria coletiva que compõe uma Assembleia, pois há uma multiplicidade de direitos em concorrência.

107. Contudo, ainda que não criado o fundo, **dentro do**



pensamento jurídico do possível, “(...) encontra-se em elaboração o Plano Estadual de Mineração, que tem como objetivo avaliar a atividade minerária do Estado visando à formulação de políticas públicas e o planejamento do setor para os próximos anos, correlacionando o atual contexto do setor de mineração em Minas Gerais com a visão de futuro desejável para a atividade no Estado, com foco na sustentabilidade econômica, social e ambiental em todos os elos da cadeia produtiva mineral gerando melhor distribuição de riquezas e melhor qualidade de vida para a população. Espera-se que esse documento contribua para a ressignificação da atividade minerária no Estado e apresente estratégias mais amplas para a referida atividade.

Além disso, vale o registro de que uma das principais ações na área de desenvolvimento econômico em execução pelo Governo de Minas Gerais diz respeito ao Programa Minas Livre pra Crescer, instituído pelo Decreto nº 47.776, de 4 de dezembro de 2019, e que tem como objetivo tornar Minas Gerais o estado mais livre para se empreender do Brasil, com mais competitividade e atrativos para se investir, propiciando o crescimento e a diversificação econômicas e a geração de emprego e renda. O Programa conta com o apoio de empreendedores e futuros empreendedores, além de entidades parceiras, para identificação de normas e medidas que podem ser modificadas para a melhoria do ambiente de negócios, com foco na desburocratização da atividade estatal pela simplificação de procedimentos e otimização da legislação, de forma a estabelecer garantias à livre iniciativa.

Outra frente de atuação do Programa é no auxílio aos municípios, para que os mesmos possam recepcionar a Legislação Federal e Estadual com o foco na Liberdade Econômica. Sua execução tem se dado por meio



da equipe técnica já disponível na Secretaria de Desenvolvimento Econômico e demais órgãos e entidades envolvidos e dos programas e ações já previstos no Plano Plurianual de Ação Governamental. Dessa forma, espera-se que a maior liberdade para o empreendedorismo contribua para a diversificação econômica em todo o Estado de Minas Gerais. (Ofício SEPLAG/GAB ADJ nº. 44/2020)

Realização da despesa com recursos da Cfem muito abaixo do valor orçado, demonstrando baixa aderência entre os montantes fixados e realizados.

108. Apontou o relatório da Cfamge:

“Em relação à despesa, foram executados R\$ 152,616 milhões, o que representa apenas 49,70% da receita arrecadada e 64,58% do crédito autorizado para o exercício (R\$ 236,313 milhões). Em 2018, foram gastos R\$ 155,249 milhões, 1,73% a mais do que foi gasto em 2019, mesmo tendo sido auferida receita maior nesse ano. Observa-se que a realização da despesa foi muito abaixo do orçado, demonstrando baixa aderência entre os valores fixados e realizados, razão pela qual deve o Estado justificar o distanciamento entre o orçamento e a execução.”

109. Regularmente oficiada, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão registra:

Primeiramente, em relação a Ação 1078 – Plano Estadual de Mineração e Transformação Mineral, de competência da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico - SEDE, a execução se deu



aquém do esperado em decorrência de uma série de fatores, a saber:

- (a) Adequação da estrutura da Sede e da equipe responsável pela política, em especial da Diretoria de Mineração, a partir da entrada da nova gestão de governo.
- (b) Problemas no contrato com a agência de turismo que inviabilizou a viagem que seria realizada para o Estado do Pará, incluindo visita à mina de Carajás, onde seria apresentado o plano de mineração vigente neste Estado, que traria subsídios para a elaboração do Plano Estadual de Mineração de Minas Gerais.
- (c) Cancelamento de workshop e outras atividades de divulgação do Diagnóstico do Setor Mineral de Minas Gerais, que integra o plano de mineração. As atividades, que ocorreriam em dezembro, foram canceladas, uma vez que, que a data era próxima ao “aniversário” de 1 (um) ano do rompimento da barragem de Brumadinho, e a SEDE entendeu que o momento era delicado para realização dessas divulgações.

Para o exercício de 2020, a SEDE vem avançando no conteúdo do Plano Estadual de Mineração, mediante a elaboração pela equipe técnica do Capítulo 02 - Cadeias Produtivas Mineraias, com informações e levantamentos sobre a cadeia produtiva do alumínio e de ferroem Minas Gerais, dentre outros mineraias. Cabe ressaltar, que o primeiro Capítulo do Plano Estadual de Mineração - “Diagnóstico do Setor Mineral de Minas Gerais”, documento-base para formulação do Plano Estadual de Mineração, foi concluído em 2019.

Em decorrência das dificuldades impostas pela pandemia de Covid-



19, algumas atividades tiveram a conclusão comprometida, no entanto, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, informa que algumas continuam em andamento, destacando-se as seguintes:

- Tratativas para divulgação oficial do “Diagnóstico do Setor Mineral de Minas Gerais”, documento-base para formulação do Plano Estadual de Mineração, bem como do Sumário Executivo do Diagnóstico do plano.
- Alinhamento com a Fundação João Pinheiro quanto a proposta técnica de apoio da Fundação, referente à realização da Matriz Insumo/Produtos das cadeias produtivas minerais, em complementação às informações que vêm sendo elaboradas no âmbito da SPMEL;
- Acordo de Cooperação com a CPRM. As tratativas referentes à cooperação avançaram, mediante a conclusão do plano de trabalho, minuta do acordo e nota técnica, aguardando retorno pela direção da CPRM para formalização do Acordo. A CPRM sugeriu a realização de um evento para divulgação da parceria;
- Relatório sobre o Perfil Econômico da Mineração de Ferro no Estado está em elaboração pela equipe técnica, especificamente quanto aos tópicos referentes aos aspectos tributários, empregos e investimentos.
- Tratativas da Avaliação Ambiental Estratégica, após assinatura do TDCO com a FEAM, para iniciar processo licitatório para contratação de consultoria.

Quanto, a baixa execução na ação 1036 – Administração de Concessões de Serviços e Infraestrutura de Transportes da Secretaria



do Estado de Infraestrutura e Mobilidade – Seinfra, a principal razão foi a priorização da utilização dos recursos ordinários do Tesouro Estadual (fonte 10) e dos provenientes de termo/acordo firmado com a Secretaria de Aviação Civil (fonte 73) para atender as despesas relativas a “prestação de serviços de administração, operação, gerenciamento e manutenção do Aeroporto da Usiminas”.

O recurso da Cfem foi alocado na ação na LOA devido ao fato do Aeroporto em questão estar localizado no município de Santana do Paraiso, que consta como município afetado pela atividade de mineração na listagem da Agência Nacional de Mineração - ANM (link: <http://www.anm.gov.br/assuntos/cfem-municipios-afetados/2019/pagamento-municipios>).

Contudo, conforme informações da própria Seinfra os recursos disponibilizados nas outras fontes foram suficientes para arcar com os compromissos junto a empresa SOCICAM responsável pela prestação de serviços no aeroporto. Por fim, em relação a execução da fonte 32 no DER/MG, ressalta-se que como a Lei Orçamentária Anual 2019 foi elaborada em meados de 2018 a partir das diretrizes do Governo anterior, foram disponibilizados recursos para a construção e adequação de rodovias (ação 4184), de acordo com as prioridades da gestão à época. Assim, já no início de 2019, a carteira de prioridades foi revista e foi priorizada a alocação dos recursos da Cfem na recuperação e manutenção da malha viária (ação 4186). A execução das despesas, com este objeto, com os recursos da contribuição, concentrou-se no final do exercício, devido ao fato da conservação rodoviária ter sido financiada pela Contribuição de Intervenção no



Domínio Econômico - CIDE, no primeiro semestre do ano, período no qual a maior parte da receita nesta fonte é arrecadada.

110. Justificado o ponto, passamos ao tópico seguinte.

Distanciamento entre a previsão de arrecadação e a fixação das despesas suportadas pela TFRM.

111. Apontou o relatório da Cfamge:

“A respeito da despesa, foram realizados R\$ 181,669 milhões, ou 56,82% da receita. Em 2018, foram gastos R\$ 216,330 milhões, 65,66% da receita arrecadada no período. Observa-se uma queda de 16,02% na execução da despesa, de um ano para o outro. Desde a fase de planejamento da execução orçamentária, a intenção, em relação à TFRM, expressa na LOA, era aplicar apenas parte dos recursos nos órgãos mencionados, uma vez que o crédito inicial (R\$ 188,858 milhões) representa apenas 54,80% da receita prevista inicialmente para o exercício, o que demanda esclarecimentos da SEF, uma vez que contraria o já mencionado artigo 20 do Decreto 45.936.”

112. A resposta desse item será analisada em conjunto com o tópico abaixo.

113. Vamos a ele.

Destinação parcial da TFRM para os órgãos fiscalizadores da atividade minerária.



114. Relatou a Cfamge:

“Ainda assim, cumpre mencionar que deveria ser destinada a integralidade do valor que não é atingido pela desvinculação nos órgãos fiscalizadores, R\$ 223,812 milhões, o que não vem ocorrendo, tendo sido destinados apenas R\$ 85,669 milhões, após dedução do valor destinado à SEF, faltando ainda serem destinados R\$ 138,064 milhões, razão por que solicitam-se esclarecimentos sobre a destinação dada a esse montante. Os gastos realizados com os recursos advindos da taxa devem possuir relação com as atividades relacionadas ao exercício do poder de polícia. Assim, os valores arrecadados têm o condão de compensar o erário pelas despesas executadas no regular exercício das atividades de fiscalização, controle e monitoramento da atividade minerária, e o que se observa é que os gastos têm sido bem menores do que a compensação recebida.”

115. A respeito, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão esclarece:

Com a inclusão do Art 19 na Lei nº 19.976, de 27 de dezembro de 2011, por meio da Lei nº 22.796, de 28 de dezembro de 2017, foi garantida a destinação dos recursos da TFRM para a Semad, IEF, Feam e Igam.

Como esta alteração legal ocorreu ao final de dezembro de 2017, e demanda uma discussão aprofundada sobre a adequada alocação dos recursos, redesenho de políticas e estruturação de equipe técnica, seus



reflexos orçamentários se fizeram mais presentes a partir de meados de 2019 com a elaboração da proposta orçamentária de 2020 e mediante alterações orçamentárias ao final do exercício de 2019.

Esta progressiva alocação de recursos nos órgãos ambientais pode ser verificada no Quadro 1, que compara o montante de Crédito Autorizado na fonte 72 – TFRM de 2018 a 2020.

A análise dos dados aponta, inclusive, para a alocação de recursos no Instituto Estadual de Florestas no montante de R\$21 milhões. Além disso, destaca-se, dentre várias políticas, a destinação de recursos para as seguintes de caráter mais crítico:

- a) Implantação do sistema de processamento de infração – R\$1.000.000,00
- b) Licenciamento Ambiental – R\$28.367.084,00
- c) Fiscalização Ambiental Integrada – R\$29.288.320,00
- d) Prevenção de Acidentes e Planejamento Territorial – R\$8.536.000,00
- e) Recuperação de Áreas Degradadas e Contaminadas – R\$2.830.000,00
- f) Segurança de Barragens e Sistemas Hídricos – R\$1.189.783,00

Assim, entende-se que com a maturação e estruturação das políticas os recursos da TFRM serão alocados de forma mais satisfatória e alinhados com a capacidade de execução dos órgãos envolvidos, sem perder de vista a necessidade de compatibilizar as demandas com a delicada situação fiscal e financeira enfrentada pelo Estado de Minas



Gerais.

Neste sentido, cabe ressaltar, que os reveses econômicos têm sido sentidos, inclusive, na queda da arrecadação da Taxa de Fiscalização de Recursos Minerários no presente exercício. Ao comparamos o montante arrecadado no mesmo período (janeiro a maio) de 2019 e 2020, temos que até maio de 2019 a receita arrecadada totalizava R\$115.037.446,37, já em 2020 até o mesmo mês a receita contabilizada foi de R\$88.825.365,51, o que representa uma redução de 22,79%.

Finalmente, quanto à baixa execução, em 2019, do crédito autorizado com recursos da TFRM nos órgãos fiscalizadores da atividade minerária, cabe ressaltar que o recurso foi alocado mediante a suplementação orçamentária ao final do exercício após autorizações concedidas pelo Comitê de Orçamento e Finanças – COFIN. A Fundação Estadual do Meio Ambiente - Feam e o Instituto Mineiro de Gestão das Águas - Igam, apresentaram as demandas ao Comitê no período de setembro a outubro. Assim, a viabilização da disponibilidade orçamentária deu-se apenas nos meses de outubro e novembro, o que impactou o tempo disponível para a execução dos recursos em sua integralidade. Quanto aos pleitos, foi autorizado para o Igam, o montante de R\$1.885.429,48 para o Programa de Monitoramento das Águas do Estado de Minas Gerais e para a Feam, R\$850mil para aquisição de equipamentos e licenças com foco na Política Estadual de Segurança de Barragens e R\$1,5 milhão para aquisição de 11 (onze) veículos.

116. Vista a questão, caminha-se para o próximo item.



Crescimento significativo dos restos a pagar, acarretando aumento do déficit financeiro.

117. Apontou o relatório da Cfamge:

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

118. Se obrigações foram maiores que as disponibilidades, temos uma crise econômica que é notória e não apenas vivenciada por Minas Gerais: é uma crise do federalismo.

119. Nosso Estado-membro não emite moeda e tampouco possui a competência tributária para instituir impostos residuais. A sua dependência às escolhas políticas do Ente Central é reconhecida mais pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 25:

Presidente, também eu gostaria de cumprimentar o Ministro-Relator por um voto esclarecedor no sentido da evolução normativa deste



tema, que é um pouco confusa, e acho que ajudou todos a terem uma melhor percepção do que estava acontecendo. Acho que o voto toca em alguns pontos que, em outros julgados, temos falado aqui também, a propósito dessa crise do federalismo fiscal brasileiro, que decorre não apenas da crise econômica do momento, que evidentemente tem impacto. Decorre, em parte e igualmente, de uma relevante falta de responsabilidade fiscal dos Estados, **mas também tem uma participação decisiva da União por políticas tributárias que, como nós temos visto, e o Ministro Gilmar repisa no voto dele, privilegiou as contribuições sociais em lugar dos impostos, que seriam compartilhados com os Estados, e, para ainda agravar mais a situação, dá uma série de desonerações de tributos federais, em relação aos quais os Estados teriam que participação, e ainda deixa de regulamentar a situação de desoneração do ICMS nas exportações. Portanto, criou-se um modelo em que os Estados perdem quase sempre.** (ADO 25. STF. Tribunal Pleno. Relator Ministro Gilmar Mendes. Dj: 24/11/2016 – sem destaques no original, voto do Ministro Luís Roberto Barroso).

120. A respeito, trazemos uma nota sobre o princípio da força normativa dos fatos, que não está escrito no texto, mas é implícito, para que as leis tenham operatividade: a calamidade financeira, *pelos fatos constantes no Decreto 47.101/2016*, não pode ser desconsiderada.

121. Veja-se nos “*considerandos*” da citada norma:

O GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS, no uso de atribuição que lhe confere o inciso VII do art. 90 da Constituição do



Estado, tendo em vista o disposto no art. 65 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, a situação financeira do Estado e a necessidade de se estabelecerem mecanismos que garantam a continuidade da atuação estatal, observando o acompanhamento e a avaliação da gestão fiscal responsável, que resulte em eficiência e transparência na alocação dos recursos públicos, e considerando que:

o Estado é responsável pela execução de inúmeras políticas públicas, inclusive prestação de serviços públicos essenciais à garantia da dignidade da pessoa humana e que as circunstâncias financeiras críticas e excepcionais colocam em risco a capacidade do Estado prover a manutenção dos serviços públicos essenciais à sociedade;

o crescimento desmensurado das despesas de pessoal efetivo que, nos últimos dez anos, acumulou o percentual de 252,98% e não foi acompanhado pelo correspondente crescimento da receita corrente líquida, que foi no mesmo período, de 137,50%, o que ocasionou o enquadramento no limite prudencial das despesas de pessoal previsto no art. 22 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000;

a situação anormal derivada dos impactos no País da crise econômica internacional e nacional que implicam a contração do Produto Interno Bruto, reflexo da queda da atividade dos diversos setores, sobretudo em face da dependência da economia mineira ao mercado internacional de commodities agrícolas e metálicas e que decorrem em severa redução na receita pública estadual originária, derivada e transferida, de modo a comprometer a capacidade de investimento e até mesmo o custeio para a manutenção dos serviços públicos;



os fortes desequilíbrios contratuais gerados pela dívida do Estado junto à União, cujos contratos foram balizados no passado por outras condições macroeconômicas não mais presentes, sendo que ao longo da vigência dos referidos contratos o saldo da dívida vem crescendo, a despeito do pagamento pontual de elevados desembolsos ao longo de tantos anos, sem que os respectivos passivos sequer tenham diminuído;

os esforços de arrecadação, o rearranjo da legislação tributária, a recuperação da dívida ativa e as medidas de eficiência administrativa realizados até o momento ainda não foram capazes de reverter tal quadro e, não obstante todos os esforços envidados, a situação financeira tem provocado dificuldade do Estado inclusive para efetuar o pagamento dos servidores públicos;

122. Ademais, as leis orçamentárias aprovadas pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) previram déficit para a programação dos anos calendários.

123. Por exemplo, a Lei Orçamentária nº 23.290, de 2019, estimou a receita em R\$ 100,33 bilhões e fixou a despesa em R\$ 111,77 bilhões, com a previsão de déficit orçamentário no valor de R\$ 11,44 bilhões, nos termos do Art. 2º:

Art. 2º – O Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais para o exercício financeiro de 2019 estima a receita em R\$100.330.308.180,00 (cem bilhões trezentos e trinta milhões



trezentos e oito mil cento e oitenta reais) e fixa a despesa em R\$111.773.670.980,00 (cento e onze bilhões setecentos e setenta e três milhões seiscentos e setenta mil novecentos e oitenta reais).

124. O orçamento foi, *dessa forma*, aprovado com déficit, razão pela qual as contas não de ser aprovadas, ante o crivo do Poder Legislativo, sobre o cenário existente. A própria ALMG previu a possibilidade de que as receitas seriam insuficientes para atender a todas as despesas autorizadas para o exercício (o que enseja o reconhecimento de que haveria restos a pagar).

125. Piora o quadro o fato de que o déficit do Regime Próprio da Previdência Social cresce em velocidade muito superior ao próprio déficit orçamentário geral.

126. São, portanto, questões estruturais que não dependem de uma singela decisão do gestor: a verificação da audiência pública realizada pelo Supremo Tribunal, no âmbito da ACO 3233, presidida pelo Ministro Luiz Fux bem demonstrou que Minas Gerais não está sozinha, nesse quadro maior de crise pela qual passamos.

127. Sérgio Cruz Arenhart esclarece, em artigo denominado “*Decisões Estruturais no Direito Processual Civil Brasileiro*”:

“A decisão judicial haverá de considerar as contingências e as necessidades do caso e das partes, adequando as imposições àquilo que seja concretamente viável. Decisões contra o Poder Público, por



exemplo, exigirão a ponderação sobre a efetiva condição da Administração Pública em realizar o comando judicial, em que tempo e de que modo.

[...]

O fundamental, em relação às decisões estruturais, é perceber que elas foram pensadas para lidar com o caráter burocrático do Estado atual e de várias instituições típicas da sociedade moderna. Ela se volta a proteger os direitos fundamentais diante dos desafios postos por essa burocratização das relações públicas e privadas. Por isso, seu papel não é apenas o de eliminar uma determinada conduta ilícita, impondo um fazer ou uma abstenção. Ao contrário, sua finalidade se dirige exatamente à reestruturação dessa relação burocrática, de modo a alterar substancialmente a forma como as interações sociais se travam. **Por isso, são medidas de longo prazo, que exigem muito mais do que uma simples decisão do Estado.”**

(In: <http://www.processoscoletivos.com.br/index.php/68-volume-6-numero-4-trimestre-01-10-2015-a-31-12-2015/1668-decisoes-estruturais-no-direito-processual-civil-brasileiro> - Acesso em 7 de nov. de 2017, negrito nosso)

128. O relato em anexo é significativo:

Assim, ao avaliar o crescimento de restos a pagar não pode deixar de contextualizar o cenário de grave crise econômica e financeira vivenciado pelo Estado de Minas Gerais que refletiu em constantes déficits orçamentários nos últimos exercícios, conforme disposto nas

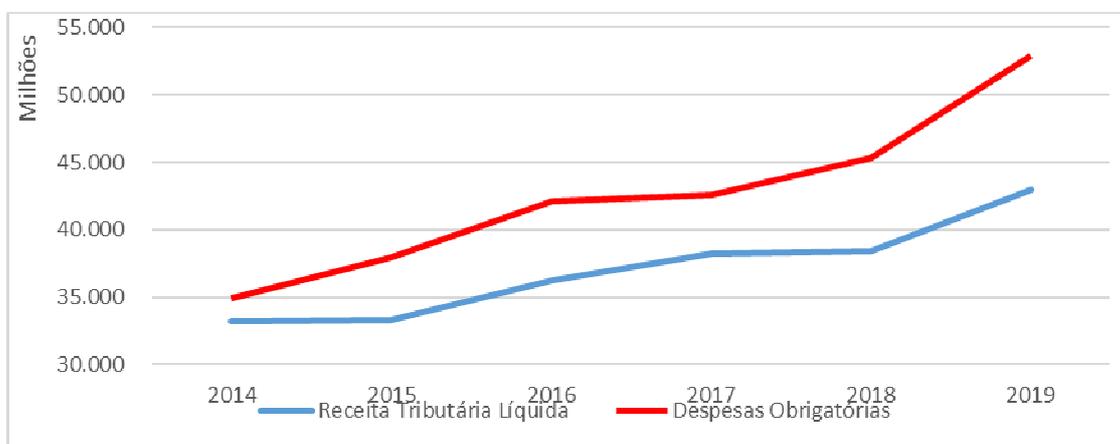


Leis Orçamentárias Anuais, os quais persistem no presente exercício, fato que impactaram diretamente no crescimento de restos a pagar no Estado. O Gráfico a seguir, retrata o resultado fiscal deficitário do Estado nos últimos anos e a previsão para os próximos 2 (dois) anos com base na previsão para Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021 e 2022.

(...)

Outra informação que merece ser analisada quando referir-se aos restos a pagar é a evolução das receitas tributárias líquidas do Tesouro Estadual versus as despesas obrigatórias, conforme gráfico seguinte, demonstrando a incapacidade financeira enfrentada pelo Estado, que conseqüentemente impacta no crescimento das obrigações do governo mineiro.

Gráfico – Receita Tributária X Despesas Obrigatórias



129. Isto posto, não temos dúvidas de que a Assembleia Legislativa decidirá autonomamente sobre propostas para a recuperação fiscal, a reforma previdenciária e administrativa do Estado de Minas Gerais e de que é necessária uma mudança de rota do federalismo pátrio.



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

130. Apontou o relatório da Cfamge:

“A citada recomendação foi cumprida nos exercícios de 2016 a 2018; porém, em 2019, a LOA tornou a determinar, no parágrafo 1º do seu art. 9º, a desoneração do limite percentual de despesa referente às emendas parlamentares individuais – Orçamento Impositivo. Portanto, o Governo do Estado deverá, novamente, incluir todos os gastos no percentual limite de suplementação, observando a legislação vigente, especialmente a vedação imposta pelo art. 167, inciso VI, da CR/88, que trata dos créditos com dotação ilimitada.

A análise do percentual das suplementações considerando os créditos adicionais das emendas parlamentares está demonstrada adiante.(...)”

131. No ponto, disse a SEPLAG:

O Poder Executivo utilizou do limite previsto no art. 9º da Lei 23.290/2019 para abertura de créditos suplementares ao orçamento de suas próprias unidades orçamentárias, estando sujeito, portanto à limitação de 40% prevista no *caput*. Dessa forma, entende-se que cabe ao Executivo zelar pelo cumprimento desta determinação legal no tocante ao orçamento sob sua gestão. Já os dispositivos referentes às emendas parlamentares impositivas visaram expurgar do cálculo iniciativas de ajustes orçamentários originárias do Poder Legislativo do estado, dando independência a esta casa para realocar as dotações inseridas por emendas à LOA. Corroborar com esse fato a iniciativa de



desoneração dos valores referentes às emendas parlamentares impositivas do limite de suplementação de créditos orçamentários ter sido adicionada à Lei Orçamentária via emenda, durante o processo legislativo que acrescentou ao Projeto de Lei nº 5.406, de 2018, a Emenda nº 1715:

“Acrescentem-se ao art. 9º do projeto os seguintes §§ 1º a 3º:

"Art. 9º - (...)

§ 1º - Não oneram o limite estabelecido no caput os remanejamentos das programações incluídas nesta lei por emendas parlamentares individuais a que se refere o § 6º do art. 160 da Constituição do Estado.

§ 2º - Se não houver deliberação sobre o projeto de lei de remanejamento no prazo a que se refere o inciso IV do § 10 do art. 160 da Constituição do Estado, as programações incluídas nesta lei por emendas parlamentares individuais serão remanejadas por ato do Poder Executivo, observados os requisitos constantes nos incisos I e III do art. 38-F da Lei nº 23.086, de 2018, devendo a solicitação a que se refere o inciso I do art. 38-F ocorrer até 30 de novembro de 2019.

§ 3º - Nos remanejamentos a que se referem os §§ 1º e 2º constarão a identificação da emenda e a do respectivo autor."”

132. Logo, o Poder Executivo cumpriu o prescrito no Art. 9º, §1º, da Lei Estadual 23.290 de 09/01/2019.

Descumprimento da programação orçamentária e financeira e ausência de alteração do anexo do Decreto 47.615/19.



133. O relatório da Cfamge descreveu:

“A despeito dos esclarecimentos prestados, constata-se que não houve revisão dos limites estabelecidos no Anexo para garantir o equilíbrio do resultado fiscal, em desacordo com o disposto no art. 2º do Decreto 47.615/19, de Programação Orçamentária e Financeira. Nesse compasso, o Estado vem contabilizando resultados fiscais deficitários, a partir de 2015, tanto na previsão quanto na execução da LOA. Em 2019, o déficit previsto foi de R\$ 11,443 bilhões e o constatado no encerramento foi de R\$ 8,632 bilhões. Embora, tenha tido uma redução do déficit, de 2018 para 2019, ainda persiste na execução orçamentária a despesa realizada superior à receita arrecadada. Importante ressaltar que a programação não resolve a questão do déficit fiscal, já que grande parte das despesas são excluídas, por força legal, dessa programação, porém, esta unidade técnica reitera o entendimento de que é uma medida que contribui no controle dos gastos e cumprimento das metas estipuladas na LDO, favorecendo o resultado fiscal. Por isso, enfatiza-se sobre a importância do sistema de programação orçamentária e financeira de desembolso, introduzido pela Lei 4.320/64 e reforçado pelo disposto no art. 8º da LRF, que tem por objeto o disciplinamento da utilização dos recursos, especialmente para aquelas despesas de caráter não obrigatório.

A vista do exposto, constata-se que houve o descumprimento da programação orçamentária e financeira, bem como a ausência de alteração do Anexo do Decreto 47.615/19, indicando planejamento deficiente e a baixa aderência do Estado em relação ao que fora previsto no início do exercício. Importante salientar que situações dessa natureza servem de indicativo para que o Executivo se atente



quanto ao cumprimento das metas previstas na LDO. Logo, no que tange aos resultados primário e nominal, a análise contida neste relatório demonstrou que, em 2019, a meta estipulada na LDO 2019, no que se refere ao Resultado Nominal, não foi alcançada, bem como não houve contingenciamento de despesas, nos termos do art. 9º da LRF e das diretrizes estabelecidas pelo art. 40 da LDO 2019.

Por fim, diante da discrepância ocorrida entre a programação orçamentária e a respectiva execução, sugere-se recomendação ao Estado para que seja observada a responsabilidade na gestão fiscal preconizada pela LRF, no que tange a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento das metas de resultados entre receitas e despesas.”

134. A justificativa do tópico encontra-se abaixo e no documento anexo, ao qual se pede seja considerada parte integrante dessa petição.

Ausência de contingenciamento de despesas diante do não atingimento da meta de resultado nominal.

135. Esse aspecto foi esclarecido pela SEPLAG, a teor dos documentos anexos:

O Decreto de Programação Orçamentária e Financeira dispõe em seu art. 2º que o Comitê de Orçamento e Finanças – Cofin - poderá rever os limites estabelecidos no Anexo visando à garantia do equilíbrio do resultado fiscal para o exercício e no intuito de assegurar a adequação da execução orçamentária e financeira às disponibilidades de caixa do



Tesouro Estadual.

Entende-se que a necessidade de republicação do Anexo do decreto não se trataria de imposição *stritu sensu*, na medida em que é facultada ao Cofin, por deliberação própria, rever os limites constantes no Anexo.

Ressalta-se que para a estipulação dos limites, utiliza-se de estimativas conservadoras de receita, se impõe rigoroso aperto orçamentário aos órgãos e entidades no tocante às suas despesas de custeio e capital. Cabe ressaltar que o Anexo do decreto trata das despesas entendidas como discricionárias do Poder Executivo, que como é de amplo conhecimento, são significativamente inferiores às despesas obrigatórias.

Não se pode deixar de considerar também que a continuidade das políticas públicas do estado depende fundamentalmente das despesas discricionárias, cujo contingenciamento desmedido poderia encerrar políticas contínuas relacionadas à segurança, ao meio ambiente, à cultura, ao desenvolvimento social, etc.

Nesse sentido, proporcionalmente, os esforços que o Executivo investe na contenção de despesas discricionárias podem ter efeito insuficiente para a contenção dos déficits nominais que podem ocorrer, uma vez que é relevante a rigidez do orçamento público.

Conforme consta na Lei nº23.086, de 17/08/2018, em seu Anexo de Metas Fiscais, a meta de Resultado Nominal estabelecida para o



exercício de 2019 foi de R\$3.862.216.651,94 negativos.

Cabe pontuar aqui que a meta em questão foi definida segundo a metodologia Acima da Linha, ou seja, através da operação [Resultado Primário + Juros e Encargos Ativos - Juros e Encargos Passivos], conforme previsto na 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), válida para o exercício em questão.

Ao final de 2019, foi publicado o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) consolidado do exercício, onde apurou-se Resultado Nominal do Estado no valor de R\$ 2.808.695.171,83 negativos, valor este superior à meta pactuada. Da mesma forma, a meta de resultado primário definida na lei também foi alcançada ao final do exercício, tendo sido pactuada meta no valor de R\$ 1.179.545.828,74 frente a uma execução de R\$ 4.725.916.797,59.

Importante lembrar que o Resultado Primário definido aqui segue a lógica do Regime de Caixa, novamente atendendo às diretrizes do MDF vigente à época. Desse modo, não há que se falar aqui em não atingimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas na LDO ou ainda em desrespeito aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº101/2000) diante da não promoção de limitação de empenho e movimentação financeira.

136. E finaliza:

Destaca-se ainda que o RREO mencionado aqui encontra-se disponível no sítio eletrônico da Secretaria de Fazenda através do link



http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/lrf/17-2019/bimestre6/anexo6.pdf.

Aumento de, aproximadamente, 500% no saldo da dívida ativa do IPSM.

137. Apontou o relatório da Cfamge:

“A EGE/SEF, que concentra 99,66% da dívida ativa estadual, apresentou um saldo pouco menor que o registrado em 2018, enquanto unidades como o Igam e o IPSM – apesar de serem pouco representativos –, mostraram aumentos quase seis vezes maiores que o do exercício anterior. O Igam passou de R\$ 2,269 milhões para R\$ 13,457 milhões e o IPSM, de R\$ 91,580 mil para R\$ 521,446 mil. O aumento do saldo do Igam é proveniente das inscrições de créditos que, até 2018, não tinham sido reconhecidos contabilmente, conforme se extrai da resposta ao Apontamento Técnico 11.1, da abertura de vista da Prestação de Contas de 2018. Trata-se de resposta à indagação desta equipe técnica sobre informação veiculada no Portal do Igam de que o Instituto teria chegado, ao fim de 2018, com R\$ 10 milhões inscritos em dívida ativa, quando apenas R\$ 2,269 milhões figuravam no Balanço Patrimonial daquele exercício.

Já em relação ao saldo do IPSM, entende-se necessária a solicitação de informações sobre o motivo desse aumento.”

138. O aumento do saldo da dívida ativa do IPSM decorre de dois fatores. O primeiro refere-se ao recebimento indevido do benefício de pensão por uma beneficiária daquele Instituto no valor de R\$ 116.211,83 e



o auxílio-reclusão por 4 (quatro) beneficiários, totalizando o valor de R\$ 29.680,22.

139. Já o segundo é relativo a um processo administrativo punitivo, em que um credenciado do IPSM foi multado em R\$ 283.974,44 e não pagou o DAE, razão pela qual foi inscrito na Dívida Ativa Não Tributária.

Baixa compatibilidade entre a previsão e a realização de receitas de dívida ativa, fato acentuado na análise horizontal da receita do Igam, na Fonte de Recursos Diretamente Arrecadados (2.570%), e da EMG, nas Fontes de Recursos Taxa de Segurança Pública, Recursos do Fundo Estadual de Erradicação da Miséria e Taxa de Fiscalização de Recursos Minerários, com percentuais de 628%, 748% e 14.765%, respectivamente.

140. Apontou o relatório da Cfange:

“Observa-se, de uma forma geral, baixa compatibilidade entre a previsão e a realização de receitas de dívida ativa, fato acentuado na análise horizontal da receita do Igam, na Fonte Recursos Diretamente Arrecadados, 2.570%, e da EMG, nas Fontes Recursos Ordinários, Taxa de Segurança Pública, Recursos do Fundo Estadual de Erradicação da Miséria e Taxa de Fiscalização de Recursos Minerários, com percentuais de 628%, 748% e 14,765%, respectivamente, o que requer elucidação por parte da Seplag e SEF, considerando tratar-se de créditos tributários já inscritos em dívida ativa, submetidos a controles específicos, alinhados a ações prévias de recuperação fiscal implementadas pelo Governo Estadual.



141. Em relação ao IGAM, foi informado, pela sua Diretoria de Administração e Finanças “(...) *que a estimativa para a arrecadação de um exercício sempre é feita em exercício anterior, ou seja, pra o caso em tela, para o exercício de 2019 a previsão foi feita em 2018, com a média da base histórica dos últimos (3) três exercícios, quais sejam, Exercício de 2015 - Doc Sei nº 15274996, Exercício de 2016 - Doc Sei nº 15275085 e Exercício de 2017 - Doc Sei nº 15275119 (Fonte de consulta: consulta ao Sistema de Busca dos Pagamentos por Órgão - SBPO).*

Neste sentido, apresentamos abaixo, síntese da base histórica utilizada para estimar a receita de 2019, na fonte 60 - Serviço 96 - Dívida Ativa, lembrando que o valor estimado foi de R\$85.000,00 (oitenta e cinco mil reais) e portanto, muito próximos da estimativa apresentada.

Importante ressaltar os trabalhos da Advocacia Geral do Estado e do Instituto Mineiro de Gestão das Águas que, ao longo do tempo, vem trabalhando em prol de uma melhoria na eficiência e na eficácia quanto aos trabalhos na cobrança da dívida ativa.”

142. Quanto à taxa de segurança pública, há notória litigiosidade, ao argumento dos contribuintes de que o serviço seria geral e indivisível, a ser custeado pelos impostos. Por exemplo, no Supremo Tribunal Federal: RE 1248435 AgR, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 08/06/2020 e publicado em 15/06/2020).

Divergência de R\$ 5,321 milhões entre o saldo da dívida ativa tributária, de R\$ 59,101 bilhões, informado pela SEF, e o registrado contabilmente, R\$ 59,107 bilhões.



143. Apontou o relatório da Cfange:

“Inicialmente, atenta-se que o saldo da dívida ativa tributária de R\$ 59,101 bilhões, informado pela SEF, difere, a menor, em R\$ 5,321 milhões, daquele registrado contabilmente, R\$ 59,107 bilhões (detalhado na Tabela Composição da Ativa por Conta Contábil), 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.

Acrescenta-se que na Tabela 47 – Movimentação da Dívida Ativa Tributária em 2019 –, fls.71, do Relatório Contábil de 2019, Nota(a), consta informação de que o saldo da Sucred/SEF difere do saldo contábil da Tabela 45 do mesmo Relatório, tendo em vista que alguns registros de outros órgãos e entidades foram realizados em 2020. No entanto, tal nota não chega a elucidar o fato, já que não indica os motivos de não terem sido efetuados tais registros dentro do exercício de competência, em quais unidades e em quais contas.

Ressalta-se que divergências entre os saldos contábeis e os informados pela SEF têm sido constantemente apontadas por esta equipe técnica, indicando a existência de falhas no controle e no registro da movimentação, necessitando reavaliação da sistemática de lançamento e conciliação dos valores referentes aos créditos tributários inscritos em dívida ativa.



Dito isso, acolhendo os dados disponibilizados, observa-se, na movimentação, acréscimo de R\$ 4,505 bilhões, resultante da soma das Inscrições às Outras Movimentações, e redução de R\$ 4,796 bilhões, relativa às baixas. Os pagamentos à vista e parcelados, que somaram R\$ 533,986 milhões, configuram a receita efetiva de dívida ativa tributária apurada pela SEF, correspondendo a apenas 11,13% do total das baixas.

Como parte dos pagamentos, a AGE informou através do demonstrativo intitulado “Processos Extintos – Precatórios – 2019”, a negociação de R\$ 55,990 milhões, sendo R\$ 21,039 milhões recebidos em espécie e R\$ 34,951 milhões em compensação com precatórios, envolvendo vários PTA’s de diversos devedores da dívida ativa. A tabela a seguir discrimina as extinções/exclusões em 2018 e 2019.”

144. No ponto, a Secretaria de Estado de Fazenda apresentou as seguintes justificativas em e-mail dirigido à Advocacia Geral do Estado:

Quanto ao pedido de esclarecimento da divergência entre o saldo da Dívida Ativa Tributária informado pela Superintendência da Receita Estadual- Superintendência de Crédito Tributário (R\$ 59,101 bilhões) e o valor contabilizado pelo Estado (59,107 bilhões), esclarecemos que conforme mencionado pelo Egrégio Tribunal de Contas, o relatório contábil de 2019 na página nº 71 em nota inserida à Tabela nº 47 – Movimentação da Dívida Ativa Tributária, esclarece que o valor do saldo da citada tabela difere do valor contábil tendo em vista que alguns registros da Dívida Ativa Tributária de outros órgãos e entidades foram realizados em 2020. Tal fato ocorreu em função do período de ajuste contábil previsto no Decreto Estadual nº 47.755 de



14 de novembro de 2019 que dispõe sobre o encerramento do exercício de 2019, o qual estabeleceu no seu art. 12 a data limite de 13 de janeiro de 2020 para que a SCCG promovesse os ajustes contábeis necessários ao encerramento do exercício junto aos órgãos e entidades. Ocorre que algumas unidades não concluíram no tempo previsto os registros contábeis de ajustes da dívida ativa e tendo em vista a urgência de encerrar o exercício para fins de publicação do Relatório de Gestão Fiscal e Relatório Resumido de Execução Orçamentária – LRF, conforme disciplina a LC 101 de 2000, optou-se por fazer os registros complementares em 2020, uma vez que o valores a serem registrados em 2020 não eram relevantes no contexto do total da dívida ativa e portanto não causaria prejuízo nas informações contábeis.

Crescimento significativo, em 2019, do volume de recursos que deixaram de ser arrecadados pelo Estado em virtude da prescrição de créditos já inscritos na dívida ativa tributária.

145. A Cfange pontuou:

“No caso da Prescrição, modalidade mais representativa, com 56% das extinções, nota-se o aumento de quase 600%, passando de R\$ 338,686 milhões, relativos a 349 PTAs, para R\$ 2,337 bilhões, 3.923 PTAs. Já o valor médio dos processos prescritos mostrou-se menor em 2019, registrando R\$ 595,670 mil, contra os R\$ 970,447 mil apurados em 2018. Prevista no inciso V do art. 156 do CTN, esta modalidade de extinção do crédito tributário está regulamentada pela Lei mineira 14.062/01, art. 17, o qual permite o arquivamento definitivo das



execuções fiscais que vierem a permanecer paralisadas por mais de cinco anos, desde que certificada a inexistência de bens para garantia de recebimento do crédito tributário.

Em virtude do crescimento significativo em 2019 e do volume de recursos que deixaram de ser arrecadados pelo Estado, esta equipe técnica entende que o Governo deve se manifestar sobre os motivos e sobre o que tem causado a prescrição dos créditos tributários.”

146. *Como se sabe*, todo e qualquer processo ou fase de execução possui limites políticos, em decorrência de conquistas civilizatórias, ante o fim do modelo de “*manus injectio*”, já no direito romano.

147. Um desses limites é a existência de patrimônio penhorável, na forma do Código de Processo Civil e da Lei de Execuções Fiscais (Art. 40). A questão é que, agora, o Superior Tribunal de Justiça, responsável pela palavra final sobre a interpretação da lei infraconstitucional comum, decidiu, em precedente vinculante:

RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. ARTS. 1.036 E SEGUINTE DO CPC/2015 (ART. 543-C, DO CPC/1973). PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. SISTEMÁTICA PARA A CONTAGEM DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE (PRESCRIÇÃO APÓS A PROPOSITURA DA AÇÃO) PREVISTA NO ART. 40 E PARÁGRAFOS DA LEI DE EXECUÇÃO FISCAL (LEI N. 6.830/80).

1. O espírito do art. 40, da Lei n. 6.830/80 é o de que nenhuma execução fiscal já ajuizada poderá permanecer eternamente nos escaninhos do Poder Judiciário ou da Procuradoria Fazendária



encarregada da execução das respectivas dívidas fiscais.

2. Não havendo a citação de qualquer devedor por qualquer meio válido e/ou não sendo encontrados bens sobre os quais possa recair a penhora (o que permitiria o fim da inércia processual), inicia-se automaticamente o procedimento previsto no art. 40 da Lei n.

6.830/80, e respectivo prazo, ao fim do qual restará prescrito o crédito fiscal. Esse o teor da Súmula n. 314/STJ: "Em execução fiscal, não localizados bens penhoráveis, suspende-se o processo por um ano, findo o qual se inicia o prazo da prescrição quinquenal intercorrente".

3. Nem o Juiz e nem a Procuradoria da Fazenda Pública são os senhores do termo inicial do prazo de 1 (um) ano de suspensão previsto no caput, do art. 40, da LEF, somente a lei o é (ordena o art. 40: "[...] o juiz suspenderá [...]"). Não cabe ao Juiz ou à Procuradoria a escolha do melhor momento para o seu início. No primeiro momento em que constatada a não localização do devedor e/ou ausência de bens pelo oficial de justiça e intimada a Fazenda Pública, inicia-se automaticamente o prazo de suspensão, na forma do art. 40, caput, da LEF. Indiferente aqui, portanto, o fato de existir petição da Fazenda Pública requerendo a suspensão do feito por 30, 60, 90 ou 120 dias a fim de realizar diligências, sem pedir a suspensão do feito pelo art. 40, da LEF. Esses pedidos não encontram amparo fora do art. 40 da LEF que limita a suspensão a 1 (um) ano. Também indiferente o fato de que o Juiz, ao intimar a Fazenda Pública, não tenha expressamente feito menção à suspensão do art. 40, da LEF. O que importa para a aplicação da lei é que a Fazenda Pública tenha tomado ciência da inexistência de bens penhoráveis no endereço fornecido e/ou da não localização do devedor. Isso é o suficiente para inaugurar o prazo, ex lege.



4. Teses julgadas para efeito dos arts. 1.036 e seguintes do CPC/2015 (art. 543-C, do CPC/1973): 4.1.) O prazo de 1 (um) ano de suspensão do processo e do respectivo prazo prescricional previsto no art. 40, §§ 1º e 2º da Lei n. 6.830/80 - LEF tem início automaticamente na data da ciência da Fazenda Pública a respeito da não localização do devedor ou da inexistência de bens penhoráveis no endereço fornecido, havendo, sem prejuízo dessa contagem automática, o dever de o magistrado declarar ter ocorrido a suspensão da execução; 4.1.1.) Sem prejuízo do disposto no item 4.1., nos casos de execução fiscal para cobrança de dívida ativa de natureza tributária (cujo despacho ordenador da citação tenha sido proferido antes da vigência da Lei Complementar n. 118/2005), depois da citação válida, ainda que editalícia, logo após a primeira tentativa infrutífera de localização de bens penhoráveis, o Juiz declarará suspensa a execução.

4.1.2.) Sem prejuízo do disposto no item 4.1., em se tratando de execução fiscal para cobrança de dívida ativa de natureza tributária (cujo despacho ordenador da citação tenha sido proferido na vigência da Lei Complementar n. 118/2005) e de qualquer dívida ativa de natureza não tributária, logo após a primeira tentativa frustrada de citação do devedor ou de localização de bens penhoráveis, o Juiz declarará suspensa a execução.

4.2.) Havendo ou não petição da Fazenda Pública e havendo ou não pronunciamento judicial nesse sentido, findo o prazo de 1 (um) ano de suspensão inicia-se automaticamente o prazo prescricional aplicável (de acordo com a natureza do crédito exequendo) durante o qual o processo deveria estar arquivado sem baixa na distribuição, na forma do art. 40, §§ 2º, 3º e 4º da Lei n. 6.830/80 - LEF, findo o qual o Juiz, depois de ouvida a Fazenda Pública, poderá, de ofício, reconhecer a



prescrição intercorrente e decretá-la de imediato; 4.3.) **A efetiva constrição patrimonial e a efetiva citação (ainda que por edital) são aptas a interromper o curso da prescrição intercorrente, não bastando para tal o mero peticionamento em juízo, requerendo, v.g., a feitura da penhora sobre ativos financeiros ou sobre outros bens.** Os requerimentos feitos pelo exequente, dentro da soma do prazo máximo de 1 (um) ano de suspensão mais o prazo de prescrição aplicável (de acordo com a natureza do crédito exequendo) deverão ser processados, ainda que para além da soma desses dois prazos, pois, citados (ainda que por edital) os devedores e penhorados os bens, a qualquer tempo - mesmo depois de escoados os referidos prazos -, considera-se interrompida a prescrição intercorrente, retroativamente, na data do protocolo da petição que requereu a providência frutífera.

4.4.) A Fazenda Pública, em sua primeira oportunidade de falar nos autos (art. 245 do CPC/73, correspondente ao art. 278 do CPC/2015), ao alegar nulidade pela falta de qualquer intimação dentro do procedimento do art. 40 da LEF, deverá demonstrar o prejuízo que sofreu (exceto a falta da intimação que constitui o termo inicial - 4.1., onde o prejuízo é presumido), por exemplo, deverá demonstrar a ocorrência de qualquer causa interruptiva ou suspensiva da prescrição.

4.5.) O magistrado, ao reconhecer a prescrição intercorrente, deverá fundamentar o ato judicial por meio da delimitação dos marcos legais que foram aplicados na contagem do respectivo prazo, inclusive quanto ao período em que a execução ficou suspensa.

5. Recurso especial não provido. Acórdão submetido ao regime dos arts. 1.036 e seguintes do CPC/2015 (art. 543-C, do CPC/1973).

(REsp 1340553/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/09/2018, DJe



16/10/2018, negrito nosso)

148. Neste julgado, nos termos do voto condutor:

“(…) Não é demais lembrar que, de acordo com o Relatório Justiça em Números 2013, elaborado pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça, dos 92,2 milhões de processos em tramitação no Poder Judiciário, 29,3 milhões são execuções fiscais, o que corresponde a 32% do total de processos. São aproximadamente 25,6 milhões de execuções fiscais somente na Justiça Estadual, com taxa de congestionamento de 89%, superior a todas as outras classes. Na Justiça Federal tramitam mais de 3,5 milhões de execuções fiscais, com semelhante taxa de congestionamento. A exorbitante quantidade de execuções fiscais em trâmite nos diversos segmentos da Justiça é, hoje, uma das principais causas da morosidade sistêmica do Poder Judiciário, a prejudicar o andamento célere de outras classes processuais, na contramão do princípio constitucional da duração razoável do processo (in, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. (Ed.). Grupo de Trabalho (Portaria n. 155/2013): Política Nacional de Priorização do Primeiro Grau de Jurisdição. Brasília, 2013, pp. 66 et seq.).

149. E mais adiante:

“A este respeito, registre-se que somente a efetiva penhora é apta a afastar o curso da prescrição intercorrente, não bastando para tal o mero peticionamento em juízo requerendo a feitura da penhora sobre ativos financeiros ou sobre outros bens.”

150. Vale registrar que, de acordo com a sistemática dos recursos



repetitivos, vários processos, com identidade de questão, são sobrestados, no aguardo da tese a ser fixada pelo Tribunal Superior, na forma dos Arts. 1.036 a 1.038 do Código de Processo Civil.

151. Somente após a publicação do acórdão paradigma, os Tribunais e Juízos passam a adotar a postura determinada no Art. 1.040 do mesmo diploma legal, *in verbis*:

Art. 1.040. Publicado o acórdão paradigma:

I - o presidente ou o vice-presidente do tribunal de origem negará seguimento aos recursos especiais ou extraordinários sobrestados na origem, se o acórdão recorrido coincidir com a orientação do tribunal superior;

II - o órgão que proferiu o acórdão recorrido, na origem, reexaminará o processo de competência originária, a remessa necessária ou o recurso anteriormente julgado, se o acórdão recorrido contrariar a orientação do tribunal superior;

III - os processos suspensos em primeiro e segundo graus de jurisdição retomarão o curso para julgamento e aplicação da tese firmada pelo tribunal superior;

IV - se os recursos versarem sobre questão relativa a prestação de serviço público objeto de concessão, permissão ou autorização, o resultado do julgamento será comunicado ao órgão, ao ente ou à agência reguladora competente para fiscalização da efetiva aplicação,



por parte dos entes sujeitos a regulação, da tese adotada.

152. Além disso, a Advocacia Geral do Estado, à medida que verifica um caso que se amolde ao decidido no recurso especial repetitivo acima, passa a adotar a conduta prevista na sua Súmula Administrativa 29:

“Fica dispensada a interposição de recurso contra decisão judicial que pronunciar a prescrição intercorrente da execução fiscal, desde que observados os parâmetros fixados pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Recurso Especial nº 1.340.553-RS, representativo de controvérsia (arts. 1.036 e seguintes do CPC/2015) e não tenha ocorrido qualquer causa interruptiva ou suspensiva da prescrição, observando-se a tese firmada, no sentido de que “o prazo de 1 (um) ano de suspensão do processo e do respectivo prazo prescricional previsto no art. 40, §§ 1º e 2º da Lei nº 6.830/80 - LEF tem início automaticamente na data da ciência da Fazenda Pública a respeito da não localização do devedor ou da inexistência de bens penhoráveis no endereço fornecido”.

Nas execuções fiscais em que não tenham sido citados os devedores ou, se citados, não tenham sido localizados bens penhoráveis, verificada a ocorrência da prescrição intercorrente, segundo os parâmetros fixados pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Recurso Especial nº 1.340.553-RS, deve ser pedida a extinção do processo, sem ônus sucumbenciais”. (negrito nosso)

153. Essa foi a mudança, *recente*, acerca da conduta do Poder



Executivo sobre esse tópico descrito no relatório desta Corte de Contas. A condução de forma eternizada dessas execuções fiscais mostra-se contrária ao interesse público, já que haveria dispêndio de recursos e de pessoal, tanto do Poder Judiciário quanto da Advocacia-Geral do Estado, na busca de um crédito sem possibilidade de recuperação, ante o entendimento do STJ.

154. Por oportuno, salienta-se ainda que a ocorrência de prescrição, após o precedente vinculante acima, refere-se a créditos tributários e não tributários, sendo que a Súmula AGE nº 29/2018 também atingiu as execuções fiscais que cobravam créditos de natureza não tributária.

155. Então, o crescimento dos casos de extinção de crédito tributário em 2019 se justifica pelo respeito ao precedente vinculante do Superior Tribunal de Justiça tanto pelo Poder Judiciário Mineiro como pela Administração Pública, com baixa dos processos extintos por prescrição intercorrente durante o ano de 2019, a exemplo dos que estavam sobrestados.

156. Derradeiramente, a Advocacia Geral do Estado, atenta já há algum tempo ao custo e à efetividade da execução fiscal, implementou em 2015 o projeto de *Desjudicialização*, mediante a adoção do protesto extrajudicial (ao invés do executivo fiscal) como forma alternativa de cobrança de determinados créditos estatais, a partir de valores limites predeterminados na legislação.

157. Em relação ao protesto, verifica-se que o período de autuação



da empresa, inscrição em dívida ativa e encaminhamento para protesto dura apenas 90 (noventa) dias, o que proporciona a cobrança do crédito tributário quando ainda a empresa encontra-se em atividade, possibilitando o recebimento com a maior facilidade.

158. Segundo dados da Secretaria de Estado da Fazenda, de abril de 2014 até novembro de 2019, deixaram de ser ajuizadas cerca de 1.232.526 novas ações de execução fiscal em virtude da cobrança dos créditos pela via do protesto extrajudicial, o que, além da gigantesca economia de recursos, resultou em aumento de arrecadação.

Baixa execução orçamentária com despesas de precatórios.

159. O relatório da Cfamge salientou:

“Em relação a 2018, quando foram pagos R\$ 244,728 milhões, verifica-se que o pagamento, em 2019, foi 13,73% menor, refletindo, principalmente, a baixa execução da AGE, cuja previsão da despesa correspondeu a mais da metade do orçamento autorizado, enquanto a realização foi de apenas 16,98%, dos quais, por sua vez, só foram pagos 31%. Já na Administração Indireta, destacam-se os percentuais de pagamento do Ipsemg, 90,38% do orçado, utilizando recursos diretamente arrecadados, e do DEER, 74,02% do orçado, utilizando recursos ordinários, além de ter quitado 100% do previsto com recursos diretamente arrecadados.

Tendo em vista a baixa execução orçamentária durante o exercício, foram solicitadas à AGE informações sobre o pagamento de precatórios e RPVs, as quais foram encaminhadas por meio do



OF/SEF/GAB/SADJ/54/2020, contendo CD-ROM com as planilhas intituladas “Precatórios Pagos pelo TJMG”, “Precatórios Pagos pelo TJMMG” e “RPV – Requisição de Pequeno Valor Paga pela AGE”, que, após consolidadas, permitiram apurar o valor pago bruto de R\$ 295,008 milhões e o líquido de R\$ 260,203 milhões, indicando, além de confirmar a baixa realização já comentada, divergência significativa entre os valores brutos e líquidos apurados no Siafi e os informados pela AGE, sendo de R\$ 25,052 milhões e R\$ 49,076 milhões, respectivamente, fato que merece esclarecimento tanto da AGE, quanto da SEF, considerando que a execução orçamentária no Siafi deve retratar a movimentação ocorrida, mesmo que existam controles administrativos simultâneos dos processos envolvidos.

160. Em relação à questão dos precatórios, informou a Procuradoria do Tesouro, Precatórios e Trabalho da Advocacia Geral do Estado:

“Em resposta ao Memorando.AGE/GAB/ASSGAB.nº 19/2020 (14725776), Informamos que do valor aprovado R\$500.000.000,00 (Quinhentos milhões de reais) apenas R\$114.505.758,00 são valores referentes aos precatórios devidos pelo Estado de Minas Gerais pela sua administração direta (AGE) a diferença, R\$385.494242,00 , refere-se ao complemento do valor do parcelamento de precatórios para 2019, que foi estimado em aproximadamente R\$500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais) como equivalente ao percentual de 0,61% da receita corrente líquida.



Informamos ainda, que todos os anos, lançamos no sistema os precatórios da administração direta e a diferença apurada, segundo padronizado à época é lançada no campo:

- Valor do parcelamento do Precatório (EC 62/2009).

VALOR APROVADO R\$500.000.000,00 (Quinhentos milhões de reais) – 100% DO ORÇAMENTO.

VALOR DE PRECATÓRIOS DEVIDOS PELO ESTADO PELA ADMINISTRAÇÃO DIRETA R\$ 114.505.758,00 referente a 22,9012% do orçamento.

DIFERENÇA DA PARCELA: R\$385.494242,00 referente a 77,0988% do orçamento.

Valor total de precatórios incluídos no orçamento conforme valores fornecidos pelo Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, Tribunal de Justiça de Minas Gerais e Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais, referentes aos precatórios devidos pelo Estado de Minas Gerais, por sua **administração direta**, a serem incluídos na proposta orçamentária de 2019.

○ **TOTAL DE PRECATÓRIOS ALIMENTARES (PESSOAL)R\$ 104.123.618,00**

(cento e quatro milhões, cento e vinte e três mil, seiscentos e dezoito reais).



○ **TOTAL DE PRECATÓRIOS COMUNS (CUSTEIO)**
.....R\$ **10.382.140,00**

(dez milhões, trezentos e oitenta e dois mil, cento e quarenta reais reais)

TOTAL DOS PRECATÓRIOS (ALIMENTARES E COMUNS).....R\$ 114.505.758,00 (cento e quatorze milhões, quinhentos e cinco mil, setecentos e cinquenta e oito reais).

VALOR DO PARCELAMENTO DE PRECATÓRIOS DO ESTADO para o ano de 2019 estimamos em aproximadamente R\$500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais) como equivalente ao percentual de 0,61% da receita corrente líquida.

Dos valores devidos no orçamento da AGE R\$114.505.758,00 foi descentralizado uma cota de R\$80.270.628,75 que corresponde a 70,1018% do orçamento de 2019 para pagamento de precatórios e sentenças judiciais RPV.

Com relação as RPV, devido ao estado de calamidade financeira, houve pequena liberação para estes pagamentos o que nos impossibilitou uma maior execução.

Com relação aos precatórios, a AGE é responsável, exceto por precatórios do DEER, a buscar junto ao TJMG, as decisões e cálculos dos precatórios, fazer as devidas conferências e encaminhar aos órgãos para que providenciem as devidas quitações.



No final do ano houve um grande numero de conciliações no TJMG e não tivemos tempo hábil para realizarmos todas as conferências tendo em vista o tempo que o tribunal levou para nos fornecer esta documentação.

Com relação ao CD enviado pela SEF, esclarecemos que nos foram solicitadas, pela Secretaria as informações com relação aos pagamentos efetuados a todos os órgãos do Estado por isso que solicitamos ao Tribunal de Justiça, detentor dos dados, para melhor atender.”

Divergências significativas nos montantes pagos de precatórios/RPVs, considerando os valores brutos e líquidos apurados no Siafi e os informados pela AGE, R\$ 25,052 milhões e R\$ 49,076 milhões, respectivamente.

161. O apontamento da Cfamge foi citado e esclarecido, a nosso ver, no item anterior.

Cancelamento dos restos a pagar processados sem a apresentação de justificativas.

162. O relatório da Cfamge descreveu que:

“Considerando que os RPP constituem obrigações financeiras, cuja contrapartida do particular já foi atestada pelo Estado, não é razoável que eles sejam cancelados. Em razão disso, solicita-se que o Estado justifique o cancelamento de quase R\$ 1 bilhão de RPP.”



163. Quanto a esse tópico, requer sejam as justificativas apresentadas em pen drive ou CD, ante o volume dos documentos. É o que se pede.

Não inclusão, no Demonstrativo RFCAE738VII – Posição de Restos a Pagar e Serviço da Dívida Processados – Apuração das Despesas com Saúde CR/Emenda 29, encaminhado mensalmente pela SCCG/SEF a esta Casa, de valores referentes a saldos de Folha de Pagamento, anos-origem 2013 a 2018, cujas despesas foram realizadas nos GNDs 1 e 3, comprometendo a transparência e o controle dos restos a pagar.

164. Em e-mail enviado à Advocacia Geral do Estado, informou-se como justificativa:

“(…) Os relatórios gerados pelo grande porte do SIAFI e encaminhados mensalmente a Cfange referentes aos controles de Restos a Pagar Processados das Funções Saúde (RFCAE 738-VII-RPP) e Educação (RFCAE 738-VIII-RPP) não incluem os saldos referentes à folha de pagamento dos servidores das respectivas funções. Uma vez que o Armazém de informações SIAFI possui todos os dados referentes à folha de pagamento em seus valores globais, não é possível a quebra por objetos necessários para a segmentação desses valores em nível de funcional programática na sua totalidade (quebra por função). Assim, faz-se necessário um tratamento de dados extraídos do grande porte que são incorporados aos relatórios RFCAE 738-VII e RFCAE 738-VIII e encaminhados em formato Excel a essa Corte.”



Falta de regulamentação do Funprev, em desacordo com a Portaria MF 464/18 e com o principal objetivo da Segregação da Massa, o de garantir o equilíbrio atuarial do RPPS.

165. Apontou o relatório da Cfamge:

“A LC 131/13 determinava, no art. 9º, o prazo de 360 dias contados de sua publicação para encaminhamento de lei complementar específica, que estabeleceria as normas e a estrutura do Funprev. Até a data focal da avaliação atuarial, 31/12/19, não houve essa regulamentação do Funprev e, dessa forma, o Funfip tem absorvido os servidores admitidos no Estado desde 12/2/15, legalmente vinculados ao Funprev.

(...)

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

Além disso, solicita-se que o Governo manifeste-se expressamente a respeito desse ponto em sede de abertura de vistas e demonstre como pretende buscar o equilíbrio de seu sistema previdenciário.”

166. Em e-mail enviado à Advocacia Geral do Estado foram dadas as justificativas:

O Poder Executivo de Minas Gerais, em 19 de junho do corrente ano,



encaminhou à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – ALMG duas propostas legislativas visando à reestruturação do regime de previdência social - RPPS de MG, ambas ainda em discussão na referida casa; a Proposta de Emenda à Constituição, PEC nº 55/2020, que altera o sistema de previdência social dos servidores públicos civis, moderniza a política de gestão de pessoas, e estabelece regras de transição, entre outras providências, e o Projeto de Lei Complementar, PLC nº 46/2020, que altera as Leis Complementares nº 64/2002 e nº 132/2014, o referido PLC cria a autarquia Minas Gerais Previdência, e institui fundos de previdência do estado, e altera a Lei 869/1952.

Destaca-se que as mencionadas propostas promovem a necessária adequação do RPPS do Estado de Minas Gerais às normas gerais de previdência, em conformidade com a EC nº 103/2019.

Por fim, ressalta-se que do prazo estipulado pela Lei Complementar nº 131/2013, já se passaram seis anos, nesse período ocorreram mudanças significativas no regime de RPPS, trazidas especificamente pela Emenda Constitucional nº 103/2019, assim entendemos ser essencial aguardar a tramitação e aprovação das propostas recentemente apresentadas à ALMG, para a análise da falta de regulamentação apontada pela CFAMGE/TCE no item 36.

167. O equilíbrio do sistema previdenciário passa, *ainda que em parte*, pelas reformas necessárias, a serem decididas pela Assembleia Legislativa, de forma autônoma, o que se aguarda, para análise da referida falta de regulamentação. Em tema de tamanha sensibilidade, a palavra final será dada Poder Legislativo e tal há razão de ser, conforme Jeremy Waldron, ao tratar das “circunstâncias da política”:

“A decisão majoritária não é apenas um processo decisório eficaz, é



um processo respeitoso. Respeita os indivíduos de duas maneiras. Primeiro, respeita e considera seriamente a realidade das suas diferenças de opinião quanto à justiça e ao bem comum. A decisão majoritária não requer que a opinião de ninguém seja menosprezada ou silenciada por causa da importância imaginada do consenso.

(...)

Disse que o majoritarismo respeita os indivíduos de duas maneiras. Ele os respeita, como vimos na seção V, ao tratá-los como iguais na autorização da ação política.” (WALDRON, Jeremy. A dignidade da legislação. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003, págs. 47, 192 e 194)

Não apresentação de análise de sensibilidade do resultado atuarial do Ipsemg à variação das taxas de juros, incluindo a sua demonstração à taxa de juros de 0%.

168. Colhe-se do relatório da Cfange:

“O déficit apurado no Funfip não deve ser comparado com o de exercícios anteriores, tendo em vista que, nesta avaliação, foi utilizada a taxa atuarial de juros de 5,88%, contra uma taxa de 0% utilizada nas avaliações atuariais passadas. O valor do déficit costuma ser bastante sensível à variação na taxa de juros e inversamente proporcional a ela, pois quanto maiores forem os juros, maior será o desconto aplicado para trazer o fluxo projetado de receitas e despesas a valor presente. O uso da taxa de 5,88% atende ao novo regramento da Spreve, que visa dar comparabilidade entre os déficits atuariais dos fundos em capitalização e os valores atuais das insuficiências financeiras futuras



dos fundos em repartição. No entanto, o art. 27 da Portaria MF 464/18 traz a obrigatoriedade de apresentação de análise de sensibilidade do resultado atuarial à variação das taxas de juros, incluindo a sua demonstração à taxa de juros de 0%, o que não foi apresentado na avaliação deste exercício. Dessa forma, solicita-se o envio da referida análise de sensibilidade para fins de comparabilidade do déficit.”

169. Quanto a esse item, a nota técnica anexa apresenta quadro com os resultados da avaliação, sob a taxa de juros de 0%.

Ausência de registro das provisões matemáticas no balancete do Ipsemg.

170. Apontou o relatório da Cfamge:

“Verifica-se, no balancete de dezembro de 2019 encaminhado pelo Ipsemg, que não foram registradas, pelo Instituto, as provisões matemáticas, em desacordo com o Mcasp e a Portaria MF 464/18. Sendo assim, propõe-se que o Ipsemg passe a registrar tempestivamente as provisões matemáticas previdenciárias nos próximos balanços patrimoniais.”

171. Quanto ao tópico, o IPSEMG se manifestou, por meio de nota técnica:

Sobre as provisões matemáticas relativas ao Regime Próprio de Previdência Social do estado de Minas Gerais salientamos que, SMJ, essas não podem estar ser registradas no balanço da autarquia Instituto



de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais (IPSEMG). Tal registro, se for o caso, deve ser realizado no balanço do Fundo Financeiro de Previdência – FUNFIP.

Importante esclarecer que o IPSEMG é o gestor do RPPS-MG, não o regime em si, que consubstancia-se por meio do Fundo Financeiro de Previdência, que opera sob o regime financeiro de Repartição Simples.

Segundo as normas técnicas e princípios atuariais geralmente aceitos, o Valor Atual dos Benefícios Futuros (VABF) e o Valor Atual das Contribuições Futuras (VACF) de um plano sob o regime financeiro de repartição simples devem representar apenas os encargos e os recursos necessários para suportá-los, do ano imediatamente posterior à data focal da avaliação.

OU SEJA, o regime financeiro de repartição simples, pela sua estrutura técnica, contempla apenas o horizonte temporal de 1 ano, reconhecendo apenas receitas e despesas de um período anual, no caso em foco.

Esse não requer ou comporta tanto a provisão matemática de benefícios a conceder, quando a provisão matemática de benefícios concedidos.

Para um plano de benefícios em Regime de Repartição Simples – caso em foco do FUNFIP - as provisões e reservas técnicas usuais, segundo os ditames da Ciência Atuarial e de toda a bibliografia nacional e



internacional existente, deveriam ser: a Provisão de Riscos Não Expirados (PRNE), e a Provisão de Benefícios a Liquidar (PBL), sendo ainda prudente a constituição da Provisão de Eventos Ocorridos e ainda não-avisados (IBNYR) e da Provisão de Eventos Ocorridos e ainda não suficientemente reportados (IBNER). Tais provisões, entretanto, não são previstas nos balanços dos fundos dos regimes próprios e, ao que tudo indica, de completo desconhecimento da Subsecretaria de Regimes Próprios do Ministério da Economia.

Face à natureza financeiro-orçamentária do FUNFIP e seu regime financeiro – repartição simples - o passivo atuarial deveria ser representado apenas pelos encargos correntes do período (um ano, no caso em foco), devidamente registrados nas provisões e reservas técnicas supracitadas no parágrafo na anterior, porém não previstas nos balanços dos RPPS.

No item 8.2 - Plano de Custeio e Provisões Técnicas da Avaliação Atuarial do FUNFIP são explicitadas as hipotéticas provisões matemáticas de benefícios a conceder e de benefícios concedidos para o FUNFIP, devidamente calculadas e mensuradas, “como se no regime de capitalização” o plano de benefícios desse fundo estivesse. Porém são hipotéticas, pois afrontam o regime financeiro adotado para o Fundo Financeiro (Repartição Simples) e as normas técnicas que regem a Ciência Atuarial, correntes no país e no exterior.

Dessa maneira, entendeu-se, na avaliação atuarial, como temerário fazer o registro de provisões inexistentes e não contempladas nos ditames da norma técnica atuarial e da própria Ciência Atuarial, face



ao regime financeiro sob o qual opera o Fundo Financeiro de Previdência, pois seriam registradas nas Demonstrações Financeiras do FUNFIP montantes de provisões que não existem para o mesmo.

O exposto até o presente tem sido objeto de registro em todas as avaliações atuariais relativas ao FUNFIP, desde sua criação, bem como de resposta, nas eventuais auditorias não presenciais já realizadas pela atual Subsecretaria de Regimes Próprios do Ministério da Economia, relativas à ausência de registro de provisões matemáticas para fundo em regime de repartição simples.

Cabe lembrar para o extinto-FUNPEMG, fundo sob o regime financeiro de capitalização do RPPS-MG que existiu até 06/12/2013, sempre se procedeu o registro das provisões matemáticas nas demonstrações financeiras desse fundo, em razão da estrutura técnica.

172. As demais considerações pertinentes ao IPSEMG seguem juntadas a essa manifestação, ao qual se requer sejam consideradas como parte integrante da presente peça.

Não confecção das projeções de receitas e despesas com os proventos de inatividade dos militares, impedindo sua consolidação com os demonstrativos dos demais servidores do Estado de Minas Gerais e um adequado monitoramento da situação previdenciária do Estado.

173. O relatório da Cfamge afirma:



“Portanto, para o enquadramento do sistema de proteção social dos militares, é fundamental que o Estado adeque sua legislação às disposições da Lei Nacional 13.954/19, em especial para ajuste do valor da remuneração na inatividade e suas condições de exigibilidade e para que os benefícios de inatividade e de pensão sejam segregados dos demais e financiados com alíquota específica, destinada exclusivamente a estes e igual a 9,5% para os segurados militares ativos, aposentados e pensionistas. Os demais benefícios devem ser financiados com alíquota própria. Também se faz necessária a confecção das projeções de receitas e despesas com os proventos de inatividade, para consolidação com os demonstrativos dos demais servidores do Estado de Minas Gerais, propiciando um adequado monitoramento da situação previdenciária do Estado.”

174. Segundo o Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais, “(...) *tal decisão é de cunho político, depende de todos os órgãos envolvidos (PMMG, CBMMG, SEF e IPSM) e de estrutura adequada para suportar e operacionalizar tal mudança.*”

Subestimação das provisões matemáticas do IPSM no relatório de avaliação atuarial, pois consideram fontes de custeio destinadas a outros benefícios.

175. Apontou o relatório da Cfamge:

“Da mesma forma que não devem constar nas provisões os valores projetados dos benefícios que não estão em regime de capitalização, as contribuições estimadas para honrar essas despesas também não



devem ser registradas como redutoras. Assim, de acordo com a apuração dos custos dos benefícios, as alíquotas de contribuição destinadas ao custeio referente às despesas administrativas, aos benefícios em repartição de capitais de cobertura (pensão por morte de militar ativo) e aos benefícios em repartição simples (demais benefícios e auxílios) devem ser excluídas do cômputo das provisões matemáticas. Os percentuais de custos para cada benefício, no entanto, foram calculados sobre a folha total de ativos, inativos e pensionistas, e ainda mesclando benefícios previdenciários com não previdenciários; não sendo, portanto, possível estabelecer de forma precisa qual o percentual sobre o valor atual dos salários futuros e sobre o valor atual dos benefícios previdenciários concedidos que poderia ser registrado como valor atual das contribuições futuras, reduzindo o valor nas provisões matemáticas. Entretanto, é possível afirmar que as provisões matemáticas estão subavaliadas, pois consideram fontes de custeio destinadas a outros benefícios.

Essas imprecisões resultaram ainda no registro de provisão matemática de benefícios a conceder negativa, contrariando a própria lógica da existência das provisões.

Dessa forma, em função dos apontamentos supramencionados, recomenda-se que as provisões matemáticas sejam novamente apuradas, para correta evidenciação da situação financeira e atuarial do Instituto.”

176. De acordo com o documento anexo:

Sobre os apontamentos nºs 40, 41 e 42, também foi solicitado que tais informações passassem a constar na avaliação atuarial do Instituto e



cumpriu-se o determinado.

Assim, seguem anexos à árvore de documentos deste processo SEI 1190.01.0007947/2020-26: o relatório de avaliação atuarial (que foi revisto, atualizado e corrigido) conforme as adequações recomendadas e uma carta explicativa.

Apuração, no relatório de avaliação atuarial do IPSM, de provisão matemática negativa de benefícios a conceder, contrariando a própria lógica da existência de uma provisão.

177. A questão encontra-se colocada no tópico “IPSM” no relatório da área técnica do TCE/MG.

178. Conforme demonstra-se em anexo:

Sobre os apontamentos n^{os} 40, 41 e 42, também foi solicitado que tais informações passassem a constar na avaliação atuarial do Instituto e cumpriu-se o determinado.

Assim, seguem anexos à árvore de documentos deste processo SEI 1190.01.0007947/2020-26: o relatório de avaliação atuarial (que foi revisto, atualizado e corrigido) conforme as adequações recomendadas e uma carta explicativa.

179. Os documentos citados no Ofício IPSM/DPO n^o. 17/2020 seguem igualmente juntados à presente manifestação.

Falta de registro das provisões matemáticas previdenciárias nos demonstrativos contábeis do IPSM.



180. O relatório da Cfamge registra que:

“No balancete de verificação de dezembro de 2019, apresentado pelo IPSM, não constam no passivo não circulante as obrigações previdenciárias de longo prazo, onde deveriam estar registradas as provisões matemáticas dos benefícios em regime financeiro de capitalização, bem como aqueles em repartição de capitais de cobertura após sua concessão. Essa omissão subestima os compromissos futuros da autarquia e prejudica o controle social. Sendo assim, propõe-se que o IPSM passe a registrar tempestivamente as provisões matemáticas previdenciárias nos próximos balanços patrimoniais.”

181. Conforme é demonstrado em anexo:

Sobre os apontamentos nºs 40, 41 e 42, também foi solicitado que tais informações passassem a constar na avaliação atuarial do Instituto e cumpriu-se o determinado.

Assim, seguem anexos à árvore de documentos deste processo SEI 1190.01.0007947/2020-26: o relatório de avaliação atuarial (que foi revisto, atualizado e corrigido) conforme as adequações recomendadas e uma carta explicativa.

Ausência de apresentação do custo de cada benefício do Iplemg.

182. Apontou o relatório da Cfamge:



“Como já mencionado, em linhas gerais, o custeio do plano para aposentadorias e pensões é composto por contribuições de 11% dos segurados e 22% da Assembleia Legislativa, além das contribuições dos pensionistas complementares, regulamentadas por legislação específica. O regulamento do Iplemg define, ainda, que podem ser concedidos outros benefícios, observada a reserva técnica atuarial. O relatório de avaliação atuarial do Iplemg não indica qual o custo do plano apurado para 2020. Em que pese o fato de o atuário ter utilizado o método agregado – método de financiamento no qual as provisões matemáticas são apuradas considerando as alíquotas do plano, vigentes, estabelecidas em lei –, é necessário que se demonstre qual o custo de cada benefício calculado para o ano, para que possa ser feita uma análise da adequação do plano de custeio praticado e sua eventual revisão. A nota técnica atuarial do Iplemg, documento do referido instituto, que deveria conter toda a metodologia para elaboração do cálculo atuarial, não apresenta formulação para cálculo do custo do plano por benefício, o que reforça o indício de que o atuário não se preocupou em realizar o referido cálculo.

Diante do exposto, faz-se necessário que o atuário calcule o custo de cada benefício e o apresente a este Tribunal para que a análise seja feita em sua completude.”

183. Como se sabe, o Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais – IPLEMG é autarquia do Poder Legislativo com sede e foro em Belo Horizonte (<http://iplemg.mg.gov.br/sobre/quem-somos/>).

184. Assim, requer a intimação do Instituto em comento e da



Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, para responderem ao questionamento em comento.

Nota técnica atuarial do Iplemg incompleta, em virtude da ausência de formulação referente às provisões dos pensionistas complementares e ao pecúlio por morte, bem como à incongruência da fórmula concernente à reversão em pensão.

185. Apontou o relatório da Cfamge:

“Ademais, a NTA não apresenta nenhuma formulação relacionada às provisões dos pensionistas complementares, oriundos do extinto Prelegis, e, para o Pecúlio por Morte, estabelece apenas que está previsto desde que a reserva constituída comporte.

Assim, propõe-se que a NTA do Iplemg seja retificada quanto aos pontos comentados.”

186. Como se sabe, o Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais – IPLEMG é autarquia do Poder Legislativo com sede e foro em Belo Horizonte (<http://iplemg.mg.gov.br/sobre/quem-somos/>).

187. Assim, *oficiado*, o Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais – IPLEMG encaminhou, através de E-mail datado de 09/06/2020, o Parecer Atuarial da TFG Consultoria e Assistência Atuarial com as informações e demonstrações apresentadas pelo atuário junto ao Instituto.



Ausência de discriminação das provisões matemáticas do Iplemg, quanto (a) ao momento da concessão dos benefícios (concedidos e a conceder), (b) ao tipo de benefício (aposentadoria, pensão, entre outros) e (c) ao fluxo de recursos (valor atual dos benefícios futuros e valor atual das contribuições futuras).

188. O relatório da Cfamge descreveu que:

“De acordo com o relatório de avaliação atuarial, em que pesem os possíveis problemas de consistência dos cálculos, em função das imprecisões na Nota Técnica Atuarial, as provisões matemáticas previdenciárias totalizam R\$ 578.112.601,25 em 31/12/19, ou seja, uma diminuição de R\$ 5.509.296,89 quando comparado ao exercício de 2018, que pode ser explicada, dentre outros fatores, pela redução do quantitativo de segurados no período. O relatório limitou-se a informar as provisões matemáticas de maneira consolidada, isto é, sem evidenciar quanto desse montante refere-se à provisão de benefícios concedidos e de benefícios a conceder, o que impede uma análise mais minuciosa por esta unidade técnica e não evidencia o nível de maturidade do Plano: a proporção dos compromissos relativos aos aposentados e pensionistas, em relação ao seu compromisso total.

Ademais, o relatório não apresenta as provisões de acordo com cada benefício, impossibilitando um exame pormenorizado de quanto cada benefício representa nas obrigações do Iplemg, e não as discrimina como valor atual dos benefícios futuros e valor atual das contribuições futuras, prática recomendável à boa técnica atuarial e exigível nos demonstrativos contábeis dos RPPS e das EFPC.



Dessa forma, recomenda-se que as provisões matemáticas sejam discriminadas quanto: (a) ao momento da concessão dos benefícios (concedidos e a conceder), (b) ao tipo de benefício (aposentadoria, pensão, entre outros) e (c) ao fluxo de recursos (valor atual dos benefícios futuros e valor atual das contribuições futuras).

189. Como se sabe, o Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais – IPLEMG é autarquia do Poder Legislativo com sede e foro em Belo Horizonte (<http://iplemg.mg.gov.br/sobre/quem-somos/>).

190. Assim, *oficiado*, o Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais – IPLEMG encaminhou, através de E-mail datado de 09/06/2020, o Parecer Atuarial da TFG Consultoria e Assistência Atuarial com as informações e demonstrações apresentadas pelo atuário junto ao Instituto.

Não apresentação da projeção atuarial até a extinção da massa do Iplemg, bem como a falta de discriminação, em notas explicativas, dos valores apresentados na coluna Saldo da referida projeção, em desacordo com as boas práticas atuariais.

191. O trecho que sintetiza o apontamento da área técnica deste Tribunal de Contas é o seguinte:

“Mais a fundo, percebe-se também que, a partir de 2054, o saldo do Iplemg passa a ter um movimento crescente, que se estende até, pelo menos, 2059. Contudo, esperava-se um comportamento decrescente



do saldo, já que o Plano encontrase em extinção e, de acordo com o relatório, apresenta déficit atuarial. Vale ainda ressaltar que a projeção foi feita somente para o horizonte de 40 anos, o que impossibilita uma análise para verificar a convergência do fluxo de receitas e despesas com o passivo atuarial. Sendo assim, tendo em vista os apontamentos realizados e em atendimento às boas práticas atuariais, solicita-se que a projeção atuarial do Iplemg seja apresentada até a extinção da massa e que seja discriminado, em notas explicativas, como se chegou aos valores apresentados na coluna Saldo.”

192. Como se sabe, o Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais – IPLEMG é autarquia do Poder Legislativo com sede e foro em Belo Horizonte (<http://iplemg.mg.gov.br/sobre/quem-somos/>).

193. Assim, *oficiado*, o Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais – IPLEMG encaminhou, através de E-mail datado de 09/06/2020, o Parecer Atuarial da TFG Consultoria e Assistência Atuarial com as informações e demonstrações apresentadas pelo atuário junto ao Instituto.

III – CONSIDERAÇÕES FINAIS.

194. Caso haja algum documento faltante e necessário aos trabalhos desta Corte de Contas, não se opõe à notificação/intimação das Secretarias de Estado pertinentes, para que prestem as informações, respeitado o princípio do contraditório, após sua juntada aos autos.



IV – CONCLUSÃO.

195. Pelo exposto, requer seja emitido parecer pela regularidade das contas do exercício de 2019.

196. Pede-se a juntada dos documentos anexos e a entrega de pen drive ou CD com documentos acerca do item relativo ao cancelamento dos restos a pagar processados.

Pede deferimento.

Belo Horizonte, 20/07/2020.

SÉRGIO PESSOA DE PAULA CASTRO
ADVOGADO GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
OAB/MG 62.597
Masp.: m5982228

CÁSSIO ROBERTO DOS SANTOS ANDRADE
PROCURADOR CHEFE DA PROCURADORIA DE
DEMANDAS ESTRATÉGICAS
OAB/MG 56.602
Masp.: 3702966

MÁRIO EDUARDO GUIMARÃES NEPOMUCENO JÚNIOR
PROCURADOR DO ESTADO/MG
OAB/MG 102.604
Masp.: m1185763-8