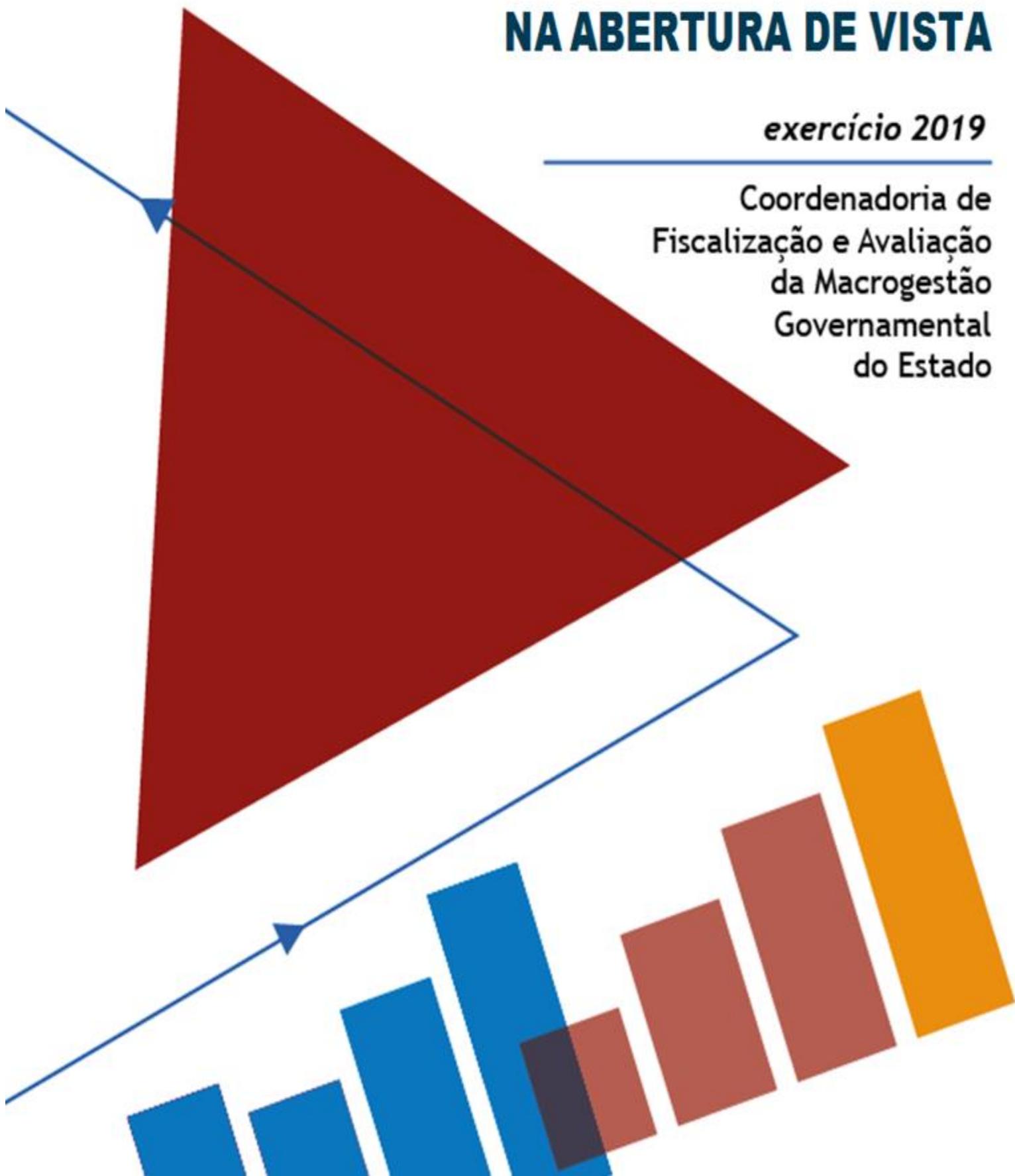




ANÁLISE DA DEFESA DO ESTADO NA ABERTURA DE VISTA

exercício 2019

Coordenadoria de
Fiscalização e Avaliação
da Macrogestão
Governamental
do Estado



PROCESSO N. 1088786

NATUREZA: Balanço Geral do Estado

RESPONSÁVEL: Romeu Zema Neto, Governador do Estado de Minas Gerais

EXERCÍCIO: 2019

RELATOR: Conselheiro Durval Ângelo Andrade

REVISOR: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

PROCURADORA: Elke Soares de Moura

I - INTRODUÇÃO

Trata-se do Balanço-Geral do Estado, referente ao exercício de 2019, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de Minas Gerais, Romeu Zema Neto.

A Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão do Estado – Cfamge apontou, em seu relatório inicial, supostas inconsistências nas contas do Estado que, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, motivaram a abertura de vista ao Governador para apresentação de defesa. Além disso, foram elencadas, no relatório técnico, propostas de recomendações e determinações a serem direcionadas ao Poder Executivo estadual.

Considerando que, à época da conclusão da análise técnica, estava pendente o envio de uma das dimensões do Índice de Efetividade da Gestão Estadual, a Cfamge propôs ao Excelentíssimo Conselheiro Relator o desapensamento provisório dos autos com vistas a liberar a tramitação do Balanço-Geral. Posteriormente, com o recebimento das informações faltantes, esta Coordenadoria encaminhou o Mem. 25/CFAMGE/2020, comunicando a situação à relatoria.

Devidamente citado e após a conversão do processo físico em eletrônico, o Excelentíssimo Governador do Estado apresentou defesa, por intermédio da Advocacia-Geral do Estado – AGE, na qual foram anexados documentos e informações produzidos por diversos órgãos e entidades do Estado, destacando-se, para fins da presente análise, a manifestação da Secretaria de Estado da Fazenda.

Em face das considerações apresentadas, a Cfamge passa a analisar os argumentos trazidos pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de Minas Gerais.

II - LEGITIMIDADE PASSIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO E FUNÇÕES DO RELATÓRIO TÉCNICO E DO PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS

Antes de adentrar, pontualmente, no exame dos argumentos apresentados pelo Governador, é necessário analisar, de forma global, as justificativas apresentadas pela AGE-MG de que algumas das situações narradas pela Cfamge não podem ser atribuídas, diretamente, ao Governador. Segundo a linha argumentativa adotada pela Advocacia-Geral do Estado, determinados apontamentos tiveram como causa atos praticados por outros Poderes ou, até mesmo, pelas gestões anteriores.

De fato, na análise das contas de governo, não se podem perder de vista os limites objetivos do presente processo e os elementos básicos de imputação de responsabilidade. Com efeito, se um agente não deu

causa – ainda que indiretamente – à irregularidade apontada, não é possível atribuir-lhe responsabilidade pelo fato em questão.

A esse respeito, por exemplo, a defesa apresentada contém argumentos de que a diferença substancial entre a estimativa de renúncia de receitas constante na LDO e na LOA constitui fato que não pode ser imputado ao presente gestor, uma vez que, à época da elaboração dos dois instrumentos de planejamento, ele não exercia a Chefia do Executivo Estadual. Quanto a esse ponto e baseando-se na total ausência de conduta comissiva ou omissiva praticada, mesmo que de forma indireta, pelo atual gestor, deve ser afastada, no entendimento desta equipe técnica, a imputação de responsabilidade ao Governador do Estado.

Pelo mesmo motivo, quando o defendente aduz que aumentos de gastos em determinados elementos de despesa não foram praticados por ele, mas, sim, por outros Poderes do Estado, não se mostra razoável atribuir-lhe responsabilidade por isso. Em verdade, a análise profunda e a manifestação definitiva do órgão de controle externo quanto a fatos de responsabilidade de ex-Governadores ou de outros Poderes deve se dar em processos próprios e apartados, a serem analisados, respectivamente, na forma dos incisos I e II do art. 71 da Constituição Federal.

Partindo dessa premissa, é de se questionar, então, por qual motivo tais apontamentos constam no relatório técnico do Balanço-Geral do Estado, referente ao exercício de 2019.

Diante da natureza peculiar do processo de prestação de contas de governo, que se inicia no Tribunal de Contas e somente é concluído no Poder Legislativo, o art. 232 do Regimento Interno desta Corte de Contas traçou as linhas gerais do parecer prévio (a ser emitido pelo Tribunal Pleno, no caso do Governador do Estado) e da manifestação da Unidade Técnica, a saber:

Art. 232. O parecer prévio será conclusivo quanto à observância das normas constitucionais e legais e quanto à situação financeira, orçamentária, contábil e patrimonial **do Estado** em 31 de dezembro.

Parágrafo único. O relatório técnico, que acompanhará o parecer prévio, conterá análise detalhada das contas apresentadas pelo Governador, **bem como** elementos e informações sobre o cumprimento das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento governamental e seus reflexos no desenvolvimento econômico e social do **Estado** (grifos nossos).

Especificamente quanto ao relatório técnico, o parágrafo único do artigo supramencionado fixa duas funções distintas para a manifestação técnica: a primeira está relacionada à análise das contas do Governador, restrita, portanto, aos atos do Poder Executivo. A segunda, mais ampla, relaciona-se ao cumprimento das metas previstas no PMDI, no PPAG, na LDO e na LOA e às consequências dos atos praticados no desenvolvimento do Estado.

Quanto a esse último ponto, Frederico Pardini, ex-Conselheiro-Substituto deste Tribunal, em sua tese de doutoramento, concluiu que “as contas do Presidente da República, mais do que uma prestação de contas do Presidente, espelham a situação de todos os Poderes, ou, melhor dizendo, da União”¹.

¹ PARDINI, Frederico. **Tribunal de Contas da União**: órgão de destaque constitucional. 1997. 279f. Tese (Doutorado em Direito Público) – Faculdade de Direito da Universidade Federal do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte. 1997. P. 202

Na mesma linha de pensamento quanto à profundidade das contas de governo, Antônio Roque Citadini² assim expressou sua visão:

Trata-se do Parecer (no caso dos Tribunais) e do Relatório (no caso das Controladorias) sobre o exercício anterior, abrangendo todos os atos de índole orçamentária e financeira do governo. (...) Diferentemente da apreciação de um contrato da Administração, esse parecer compreende uma ampla análise da execução orçamentária e financeira do exercício, além de particularizar falhas identificadas.

Em consonância com os professores já citados, Bruno Speck³, em detida análise sobre o funcionamento do Tribunal de Contas da União, também demonstrou que as contas de governo possuem escopo mais amplo do que processos de controle normais:

Vários autores apontam para o fato de que a expressão 'prestação de contas' não representa adequadamente o conteúdo desse controle no qual interagem governo, Tribunal de Contas e Congresso. O governo, além de apresentar as contas propriamente ditas, **faz um balanço sobre o desempenho da administração passada**, tendo em vista os planos e projetos para o ano fiscal, bem como os desafios que a realidade colocou.

Essas informações gerais constantes nos relatórios técnicos que auxiliam a elaboração do parecer prévio – ainda que não possam induzir à responsabilização do Chefe do Executivo – constituem importantes elementos que visam dar ciência aos membros do Tribunal e à sociedade acerca da situação do Estado como um todo, de modo a conferir transparência em relação à gestão dos recursos públicos⁴.

Não por outro motivo, o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal elencou a prestação de contas e, especificamente, o parecer prévio como instrumento de transparência da gestão fiscal. Ou seja, é direito do cidadão ter pleno conhecimento acerca da alocação dos seus recursos repassados para o Estado por meio de tributos, razão pela qual não podem ser negligenciados ou não inseridos na apreciação do Balanço-Geral do Estado.

Ainda assim, é importante distinguir, por ocasião da responsabilização, atos que podem ser atribuídos ao responsável pela prestação de contas de atos que, em suma, buscam dar transparência quanto ao desempenho das finanças do Estado. Até mesmo porque, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, o art. 56, *caput*, da LRF, contraria o art. 71, I, da Constituição Federal e, portanto, é inconstitucional.

Desse modo, em relação aos itens 1, 2, 5, 8 e 12, constantes na conclusão do relatório inicial elaborado pela Cfamge, essa equipe técnica acolhe, parcialmente, a manifestação do Governador quanto a sua ilegitimidade para responder pelos apontamentos. De toda sorte, tais apontamentos podem ser convertidos em recomendação para o Chefe do Executivo a fim de orientar o planejamento e a execução orçamentária nos exercícios vindouros.

2 CITADINI, Antônio Roque. O controle externo da Administração Pública. São Paulo: Max Limonad, 1995. P. 42.

3 SPECK, Bruno Wilhelm. Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema-político administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. P.96

4 Isso sem falar que, como fruto da competência pedagógica dos Tribunais de Contas, as análises acabam por auxiliar o próprio Poder Executivo.

III - BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DO ART. 22 DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942, mencionada, recorrentemente, na defesa apresentada pela Advocacia-Geral do Estado, é considerada norma de sobredireito, que visa orientar a interpretação e a aplicação de outras normas jurídicas. Presente no ordenamento pátrio desde 1942, a LINDB recebeu importantes alterações em 2018, com os novos dispositivos introduzidos pela Lei 13.655, decorrente do PL 349/15.

Consoante consta no Projeto de Lei que originou a norma em comento, tem-se que:

A ideia é incluir na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei 4.657/1942) disposições para elevar os níveis de segurança jurídica e de eficiência na criação e aplicação do direito público.⁵

Dito isso, verifica-se que a defesa recorreu, em diversas oportunidades, ao art. 22 da LINDB, abaixo transcrito, para justificar os apontamentos feitos por esta equipe técnica:

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.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (grifo nosso)

Considerando o que foi posto pela norma, atrelado ao Princípio da Segurança Jurídica, é interessante notar a ponderação feita por Irene Nohara, no sentido de que a “segurança jurídica é princípio que possui suas ambivalências. A segurança jurídica, conforme já tivemos oportunidade de defender em artigo científico, é um princípio cujo peso de aplicação varia em função de cada caso concreto, pois ela tanto pode ser utilizada para realização de justiça no caso concreto, se houver boa fé, uma irregularidade menor e ausência de prejuízo a interesses coletivos, como ela pode provocar, a depender do contexto, a estabilização de uma injustiça”.⁶

Com efeito, apesar de o primado da realidade, descrito no art. 22 retro, ter de ser considerado quando da interpretação e aplicação das normas de gestão pública e das exigências das políticas públicas, não se pode perder de vista que o legislador fixou que ele não pode se sobrepor aos direitos dos administrados. É necessário, portanto, equilíbrio entre a realidade e os interesses dos administrados. As dificuldades

⁵ Projeto de Lei do Senado 349/2015. Autor: Senador Antônio Anastasia. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=2919883&ts=1593913219692&disposition=inline>.

⁶ Proposta de alteração da LINDB (Projeto 349/2015). Irene Nohara. Disponível em: <https://direitoadm.com.br/proposta-de-alteracao-da-lindb-projeto-349-2015/>.

existentes não podem desconstituir ou esvaziar o conteúdo normativo dos direitos mínimos garantidos à sociedade, a serem, efetivamente, resguardados pela Administração Pública. Esse, inclusive, é o entendimento dos juristas que auxiliaram na elaboração do PL 349/2015,

[...] a norma em questão reconhece que os diversos órgãos de cada ente da Federação possuem realidades próprias que não podem ser ignoradas. A realidade de gestor da União evidentemente é distinta da realidade de gestor em um pequeno e remoto município. A gestão pública envolve especificidades que têm de ser consideradas pelo julgador para a produção de decisões justas, corretas.

As condicionantes envolvem considerar **(i) os obstáculos e a realidade fática do gestor, (ii) as políticas públicas acaso existentes e (iii) o direito dos administrados envolvidos**. Seria pouco razoável admitir que as normas pudessem ser ignoradas ou lidas em descompasso com o contexto fático em que a gestão pública a ela submetida se insere.⁷ (grifo nosso)

É preciso, portanto, que a invocação do dispositivo legal seja amparada de maneira robusta. O responsável, para que possa se valer do art. 22, deve, assim, justificar a sua conduta e, ainda, evidenciar que, diante das circunstâncias concretas, buscou, dentre as alternativas de que dispunha, aquela que melhor se adequou à realização do interesse público e, principalmente, às determinações da Constituição Federal. Somente assim, propiciará ao controle externo, a cargo do Tribunal de Contas, elementos suficientes para fazer a sua análise técnica e construir o seu parecer prévio considerando o consequentialismo.⁸

Esse, também, tem sido o posicionamento do TCEMG

De acordo com o art. 22 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, devem ser levados em consideração as **circunstâncias** que atuaram na ação do agente, a gravidade da infração cometida e os obstáculos e as dificuldades reais do gestor.⁹

Isso posto, deve-se atentar para que:

essa determinação normativa não seja utilizada, portanto, como um pretexto para o argumento no sentido de que a realidade vence o direito... ou seja, que se as circunstâncias de cumprimento da lei forem muito penosas, vamos questionar tal requisito, ou pior, negociar o seu cumprimento por um regime de transição, conforme será visto na sequência...¹⁰

Ocorre que, na defesa apresentada, consta, apenas, a invocação do art. 22 da LINDB, sem demonstração das possíveis alternativas à disposição do gestor e sem análise crítica a respeito das escolhas realizadas. A esse respeito,

Na tentativa de evitar tais óbices, doutrina especializada vem indicando a pertinência de uma perspectiva procedimental na aplicação do novo ordenamento. **Para tanto, o gestor público deverá apresentar à sociedade e aos controladores o contexto em que**

⁷ <https://www.conjur.com.br/dl/parecer-juristas-rebatem-criticas.pdf>

⁸ LINDB, Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

⁹ TCEMG. Tomada de Contas Especial 969667. Relator Conselheiro Substituto Adonias Monteiro. Plenário, 21/5/19.

¹⁰ Proposta de alteração da LINDB (Projeto 349/2015). Irene Nohara. Disponível em: <https://direitoadm.com.br/proposta-de-alteracao-da-lindb-projeto-349-2015/>.

tomou a decisão, inclusive quanto às alternativas que estavam à disposição e as razões das opções realizadas. Reconhece-se ser benéfico que deixe claras as dúvidas que teve, sendo certo que a avaliação poderia ser mais realista e com mais informação de modo a facilitar o controle futuro. Já quanto aos controladores, aponta-se a necessidade de se envolverem num diálogo com o gestor, com atenção às dificuldades vivenciadas pelo último. ‘Caso estas dificuldades não tenham sido explicitadas na motivação do ato - ou caso se trate do controle de uma suposta omissão, caberia ao controlador requerê-las do gestor, para fins de aplicar adequadamente o controle^{11,12} (grifos nossos)

Em sua defesa, o Poder Executivo apenas trouxe o contexto fático do Estado de Minas Gerais, o qual, inclusive, já havia sido evidenciado pela Cfamge na análise técnica. Não trouxe novos elementos e alternativas que estavam à disposição do gestor. Importante ressaltar, conforme mencionado na introdução do relatório inicial, que a Cfamge reconhece o empenho do Estado para honrar obrigações passadas, especialmente a dívida com os Municípios e o descumprimento do percentual mínimo de aplicação em saúde em exercícios anteriores. Ainda assim, faltaram elementos, na defesa, para justificar novas inconformidades que ocorreram em 2019, tais como o descumprimento dos índices de educação e de saúde.

A unidade técnica entende, desse modo, que a mera menção ao art. 22 da LINDB não é suficiente para justificar os seus apontamentos.

Portanto, como a defesa apresentada pelo Executivo não se desincumbiu do ônus de alegar e comprovar os obstáculos, dificuldades e circunstâncias que condicionaram a sua gestão, esta coordenadoria, em consonância com o entendimento do TCU¹³ e do TCEMG, e as determinações da LINDB, reitera o seu posicionamento inicial, mantendo a análise técnica, suas recomendações e determinações.

11 JORDÃO, Eduardo. Artigo 22: Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. In: Revista de Direito Administrativo, nov. 2018, pp. 65-66; 68-70.

12 CARVALHO, Raquel. LINDB – artigo 22: O início de uma nova teoria das nulidades para os atos administrativos viciados? Disponível em: http://raquelcarvalho.com.br/2019/10/08/lindb-artigo-22-o-inicio-de-uma-nova-teoria-das-nulidades-para-os-atos-administrativos-viciados/#_ftn20.

13 Em relação aos dispositivos da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB) invocados, cabe esclarecer que o art. 21 do mencionado dispositivo não se aplica ao caso ora em análise, visto que o acórdão vergastado não decretou a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, mas tão somente sancionou os recorrentes em razão das irregularidades identificadas. 20. Quanto ao art. 22 da LINDB, cumpre transcrevê-lo para fins de análise: (...) 21. À luz do dispositivo acima reproduzido e levando-se em conta os elementos constantes dos autos, verifica-se que inexistiam obstáculos ou dificuldades que impedissem os responsáveis de proceder a pesquisa de preços que fornecesse parâmetros mais próximos de comparação. Os recorrentes se limitaram a invocar o normativo, sem, contudo, indicar circunstâncias objetivas que tenham afetado ou prejudicado o trabalho de pesquisa de preços que embasou a escolha da decisão (grifo nosso). TCU. Acórdão 1941/2019 – Plenário, Sessão de 21/8/19. Relator: Ministro Augusto Nardes.

IV - APONTAMENTOS EM ESPÉCIE

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

Esclarecimentos Prestados

A **Secretaria de Estado da Fazenda** encaminhou, em atendimento ao apontamento feito pela Cfamge, o seguinte esclarecimento, prestado pela Superintendente de Planejamento e Finanças da Secretaria de Estado de Saúde, por meio do Memorando SES/DCF-CO nº 372/2020: “informamos que conforme planilha em anexo, o valor apresentado na tabela 189, página 336 do relatório sobre a macrogestão e contas do governador do Estado de Minas Gerais no exercício de 2019, foram realizadas na unidade 13200084 (FES/SECRETARIA GERAL) e 1320133 (SEGOV), estando a documentação arquivada nestas unidades.” **(Vide Tabela 1 – Planilha Despesa Empenhada em 2019).**

Em virtude da informação prestada pela SES e após o redirecionamento do assunto à Secretaria- Geral, foi encaminhada, por meio do Ofício SECGERAL/GABINETE nº 1144/2020, a Nota Técnica nº 2/SECGERAL/SUBSECOM/NCP/2020, cujo teor transcrevemos a seguir.

“Em atendimento aos termos do Despacho nº 36/2020/SECGERAL/GABINETE, encaminho Nota Técnica com informações pertinentes a subsidiar defesa do Estado de Minas Gerais nos autos do Processo nº 1088786, que constatou elevado percentual de restos a pagar, referentes às despesas com publicidade realizadas pelo Fundo Estadual de Saúde.

De acordo com o Relatório sobre a Macrogestão e Contas do Governador do Estado de Minas Gerais – TCEMG, o que se vê é a soma de um saldo processado mais do não processado, R\$ 35,681 milhões, tem-se que R\$ 30,514 milhões foram inscritos em dezembro de 2019, demonstrando que do total empenhado no exercício R\$ 70,079 milhões do Orçamento Fiscal, 43,54% estão em restos a pagar.

Há de se ressaltar, que deste montante, R\$ 24,045 milhões, ficou para a Secretaria Geral, o que representou 34,31% do total do Orçamento Fiscal. Como essa secretaria até 2018 não realizava despesas com publicidade, visto que a dotação orçamentária ficava na pasta da Secretaria de Estado de Governo, não existe qualquer comparativo. Um dos motivos da mudança foi o decreto nº 47.686 publicado em 27/07/19, Art. 2º, inciso II, que dispõe sobre a estrutura orgânica do estado de Minas Gerais, e consequentemente da Secretaria Geral.

No entanto, o que ocorreu, foi a concentração das demandas de comunicação por parte das Secretarias de Estado de Governo no 4º trimestre de 2019 e, consequentemente, o acúmulo de restos a pagar de 2019 para 2020. É possível afirmar que tal fato ocorreu pelos seguintes motivos:

Represamento da demanda de publicidade no 1º trimestre de 2019, no qual algumas campanhas não foram veiculadas, por causa da fase de diagnóstico da situação financeira do Estado pela equipe que integrava a nova gestão;

Transferência das atividades de publicidade da Secretaria de Estado de Governo (SEGOV) para a Secretaria Geral (SECGERAL) no segundo semestre de 2019;

Valores de investimento em publicidade, realizados no primeiro semestre de 2019, ainda em aberto na unidade orçamentária 1491 (SEGOV).

Princípio da Cronologia de Pagamentos, onde foram sanadas primeiro todas as dívidas existentes no CNPJ da SEGOV para depois quitarmos as notas cujo tomador/sacador era a Secretaria Geral;

Divisão dos recursos financeiros liberados pela Secretaria da Fazenda, que com o compromisso de quitar as notas mais antigas, ora liberava recursos diretamente para a unidade SEGOV, ora o fazia para a unidade da Secretaria Geral a fim de que se repassasse para a SEGOV;

A difícil situação financeira do estado de Minas Gerais, que impossibilitou os desembolsos necessários para quitação das notas liquidadas (restos a pagar processados) que totalizaram R\$ 1.878.435,76 no ano de 2019, sendo essas pagas em 2020.

Como se não bastassem todos os fatos supracitados, as demandas de comunicação por parte das secretarias de estado do Governo aumentaram substancialmente no 4º trimestre. Por isso, foram empenhados no período de outubro a dezembro/ 2019, o valor total de R\$ 12.057.204,42, para as seguintes demandas:

Publicação de Editais da Secretaria Geral/ 2019; Produção do evento referente à Medalha Santos Dumont/ 2019; Peças gráficas e eletrônicas institucionais para a Polícia Militar de Minas Gerais; Patrocínio de programetes da rádio 98 FM referentes à 2ª onda da Campanha Minas Pra Cima; Produção do Filme Institucional Vem para Minas da Secretaria de Estado de Cultura e Turismo, com o intuito de fomentar o setor nas férias de janeiro e, com isso, aquecer a economia; Demandas dirigidas para a Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais; Reforço para a campanha de vacinação contra o Sarampo; 2ª Fase da campanha de vacinação contra a Febre Aftosa; Campanha de divulgação das datas de aplicação das provas para o SAEB 2019 (Sistema de Avaliação da Educação Básica); Campanha de divulgação do APP Minas Atende, que teve como objetivo “desafogar” os postos de atendimento através da prestação de serviços públicos pelo aplicativo; Campanha de divulgação das datas de aplicação das provas para o PROEB 2019 (Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica); Campanha de prevenção contra o período chuvoso; Campanha de divulgação das datas de matrículas para as Escolas Estaduais de Minas Gerais; Projeto de prevenção à Dengue; Eventos direcionados para a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais; Campanha de divulgação das datas para o pagamento do IPVA 2020, com o objetivo de garantir a adimplência no pagamento do imposto; Campanha de divulgação do Disque Denúncia; Publicação de Editais para a Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais; Produção do Filme “Percurso Gerais” para a Secretaria de Desenvolvimento Econômico com o objetivo de captar investimentos para o estado; Divulgação da 2ª fase da Campanha de Prevenção à Dengue, habitualmente programada no período chuvoso – outubro, novembro e dezembro; Publicação de editais para a Secretaria de Estado de Infraestrutura.

Por fim, somado ao excesso de demandas realizadas pelas Secretarias da Administração Pública Direta no último trimestre de 2019, há a complexidade do processo de faturamento realizado pelas agências, que precisam aguardar o término de veiculação da campanha para receber dos fornecedores as devidas notas fiscais e comprovações de veiculação, para depois, montar o seu processo de faturamento e, então, enviá-lo ao departamento financeiro da Subsecom. Fase essa que costuma ter uma duração de 3 a 4 meses.

A partir do momento que essa documentação da entrada no Governo, começa o processo interno de certificação da documentação, conferência da veracidade dos dados e da veiculação da campanha, análise da situação cadastral do fornecedor para depois se fazer o lançamento da liquidação, fase essa que entre cartas explicativas, devoluções para as agências, solicitação de correção de documentação para veículos demora mais uns 2 meses.

Face o exposto, é natural que quando há uma grande demanda de comunicação no final de um determinado ano, fique um bom percentual de restos a pagar para o ano seguinte.

Como se não bastasse o trâmite complexo que envolve os setores de conferência e pagamento das devidas despesas, o Governo enfrentou uma das suas piores crises

econômicas no final de 2019, que por sinal, se estende até os dias atuais, o obrigando a inscrever diversas dívidas nos restos a pagar não processados, mais precisamente R\$15,9 milhões, conforme demonstrado do relatório do TCEMG.

Vale ressaltar que desses R\$ 15,9 milhões, R\$ 2.210.012,00 foram cancelados e R\$ 6.337.815,00 (principal + retenções) foram pagos em 2020, conforme dados disponibilizados no sistema financeiro em 19/05/20.

Portanto, diante dos fatos explicitados, das diversas campanhas solicitadas no final do ano passado e do contexto atual sócio econômico é perfeitamente compreensível e justificável o elevado percentual de restos a pagar, referentes às despesas com publicidade.”

Em complemento às informações prestadas pela SES e pela Secretaria-Geral, a Secretaria de Governo, por meio do Ofício SEGOV/GAB nº 180/2020, encaminhou o Memorando SEGOV/DCF nº 323/2020, ratificado pelo Despacho nº 422/2020/SEGOV/SPGF, cuja transcrição é a seguinte:

“Em atendimento ao Despacho 380 (14758868) dessa SPGF no processo SEI 1190.01.0007869/2020-95, a fim de manifestação sobre apontamento da CFAMGE/TCEMG no Relatório de Abertura de Vistas Balanço 2019 - Processo 1088786, sobre o “elevado percentual de restos a pagar, referente às despesas de publicidade...”, a, e ao Despacho 21 (14645435), no que concerne os parágrafos: 3º, 4º, 5º e 6º deste documento os quais transcrevemos abaixo:

“Considerando que as atividades de publicidade foram transferidas para a Secretaria Geral, apenas no segundo semestre de 2019;

Considerando que existiam despesas em aberto referente aos gastos com publicidade realizados ainda no primeiro semestre de 2019, na unidade orçamentaria 1491 – SEGOV;

Considerando que conforme entendimentos dessa mesma Diretoria de Orientação Técnica, não poderiam quitar as notas cujo tomador/sacado era a Secretaria Geral, enquanto houvesse “dívidas” no CNPJ da SEGOV, tendo em vista o princípio da cronologia de pagamentos;

Considerando que toda tratativa de aprovação financeira realizada junto a Secretaria da Fazenda esta definiu como prioridade pagar as notas mais antigas, ora sendo liberados recursos na unidade SEGOV, ora transferência de recursos financeiros da unidade SG para a SEGOV;”

A DCF/SPGF/SEGOV informa:

a) A execução dos pagamentos das despesas de publicidade e eventos contratados pela SEGOV, até o dia 30/06/2019 eram planejadas pela Subsecretaria de Comunicação Social - SUBSECOM/SEGOV em conjunto com o gabinete do Senhor Secretário de Estado Adjunto;

b) Tão logo era comunicado à DCF sobre a programação de liberação de recursos financeiros para tais despesas, tomavam-se as providências técnicas necessárias para a solicitação do valor pré-definido à Superintendência Central de Administração Financeira – SCAF/SEF; e, logo após a respectiva liberação pelo Tesouro Estadual, procedia-se às transferências financeira para as unidades executoras programadas pela SUBSECOM, a fim de efetuarem os registros de ordens de pagamentos bancárias no SIAFI.

1. Quanto aos Restos a Pagar dos exercícios de 1998 e 2005: - Relatório da CFAMGE (14444395) último parágrafo da página carimbada 337 e tabela 190 – página carimbada 338:

a) **Exercícios de 1998** – Saldo apontado pela CFAMGE/TCEMG no Relatório de Abertura de Vistas Balanço 2019 R\$ 116.225,00 – Os credores são: Fundação Libertas de Seguridade Social de Minas Gerais, Casablanca Comunicação e Marketing Ltda. e SMP&B Comunicação Ltda. – não foram pagos, pois, encontram-se sub judice;

b) **Exercício de 2005** – Saldo apontado pela CFAMGE/TCEMG no Relatório de Abertura de Vistas Balanço 2019 R\$ 428.989,23 – Os credores são: SMP&B Comunicação Ltda. e DNA Propaganda Ltda. – Honorários devidos a essas agências de publicidade. Não foram pagos por recomendação da Advocacia Geral do Estado – AGE: “o Estado não deve efetuar os pagamentos devidos a esses titulares, face as mais variadas razões de ordem jurídica e de conveniência administrativa, presentes nos dias atuais”, constante do Ofício nº 401/2014-CJ, de 23/12/2014 e Nota Jurídica nº 4.150.

2. Esclarecimentos quanto aos saldos dos Restos a Pagar dos Exercícios de 2017 e 2018 abaixo, apontados pela CFAMGE/TCEMG no Relatório de Abertura de Vistas Balanço 2019:

Exercício de 2017 – R\$ 19.362,77 – A DCF/SPGF/SEGOV informa que o saldo apurado no dia 01/07/2020 no controle diário de caixa da DCF era no valor de R\$ 368.919,19 (U.E. 1490004 R\$ 289.780,37 + U.E. 1490005 R\$ 79.138,82), o qual passou sua execução diretamente para a SECGERAL, conforme consta na Resolução Conjunta SEGOV/SECGERAL Nº 014, de 02 de agosto de 2019, em cumprimento aos artigos 13, 138 e 139 da Lei 23.304 de 30 de maio de 2019. Portanto, o valor apontado no relatório pela CFAMGE/TCEMG é em decorrência do saldo remanescente a pagar pela SECGERAL.

b) Exercícios de 2018 – R\$ 1.042.154,74 – A DCF/SPGF/SEGOV informa que o saldo apurado no dia 01/07/2020 no controle diário de caixa da DCF era de 4.359.152,86 (U.E. 1490004 R\$ 4.074.031,69 + U.E. 1490005 R\$ 285.121,17) – O valor apontado no relatório pela CFAMGE/TCEMG é em decorrência do saldo remanescente a pagar pela SECGERAL.

c) O saldo total das Obrigações Liquidadas a Pagar de despesas de publicidade inscritas nos restos a pagar no órgão 1491 SEGOV, referente aos exercícios de 2017 e 2018 até o dia 01/07/2019 perfazia o somatório de R\$ 4.750.394,86, distribuídos nas suas unidades executoras e seus respectivos exercícios financeiros supramencionados.

Diante do explicitado, passou-se inscrito em obrigações liquidadas a pagar de despesas relacionadas à publicidade e eventos do governo a cargo da SECGERAL nesta SEGOV em 2019, o montante de R\$ 1.061.517,51 (hum milhão, sessenta e um mil, quinhentos e dezessete reais e cinquenta e um reais), o qual não foi solicitado e nem programado para liberação de recursos financeiros a esta DCF, quando o saldo bancário escritural da SEGOV, disponível no final do exercício de 2019 era no valor de R\$ 4.053.566,31 (quatro milhões, cinquenta e três mil, quinhentos e sessenta e seis reais e trinta e um centavos), sendo este recolhido pelo Tesouro Estadual na virada do exercício financeiro de 2019.”

Quanto à manifestação da Advocacia-Geral do Estado, tem-se:

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.

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).

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.

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.

Análise da Cfamge

Os esclarecimentos prestados pela SEF, de fato, são pertinentes. Ainda assim, cabe informar, preliminarmente, que o art. 2º do Decreto 47.686, de 26/7/19, citado pela Secretaria, foi revogado pelo Decreto 47.736, de 17/10/19, citado no relatório técnico da Cfamge, referente às contas governamentais do exercício de 2019. Portanto, já era do conhecimento desta Coordenadoria que a Secretaria-Geral passou a ter uma Subsecretaria de Comunicação Social e Eventos, da qual faz parte o Núcleo Central de Publicidade, que tem, dentre suas competências, além da coordenação da política de comunicação social e eventos do Poder Executivo, a coordenação das atividades de comunicação, imprensa e cerimonial do Governador.

Assim sendo, diante dos fatos explicitados pela própria SEF, relativos às diversas campanhas solicitadas no final do ano passado e ao atual contexto socioeconômico, é compreensível e até justificável o elevado percentual de restos a pagar, referentes às despesas com publicidade. Contudo, entende esta Coordenadoria que o recurso da inscrição em Restos a Pagar, ao final do ano, de obrigações assumidas e não pagas no decorrer do exercício e também de obrigações de exercícios anteriores (saldos desde 1998), acarreta engessamento nos Orçamentos Fiscal e de Investimento de Minas Gerais, demandando que o Governo desenvolva e execute um planejamento mais eficaz.

Desse modo, essa equipe técnica converte o apontamento realizado por ocasião do relatório inicial em recomendação para que o Estado se atente, em exercícios futuros, ao montante de restos a pagar inscritos pelo FES e pela Secretaria-Geral.

Quanto às informações prestadas pela AGE, esta Coordenadoria reconhece que a legislação em vigor deve ser seguida por todos os órgãos de Governo, independentemente de qualquer natureza de despesa. Ademais, quanto ao fato da Assembleia Legislativa ser dotada de autonomia administrativa, a análise a respeito dessa alegação consta em tópico específico deste relatório.

**TABELA 1
Despesa Empenhada – Ano 2019**

UO	EU	Emp.	Objeto	CNPJ	Razão Social	Valor Emp.
		1	Camp. Doação Órg. e Tecidos			600.000,00
		2	Camp. Prevenção Aeds 2019			5.000.000,00
		3	Camp. Saúde da Mulher 2019			500.000,00
		4	Camp. Combate ao Fumo 2019			0,00
4291	1320084 - T - FES/SECR	5	Camp. Sarampo 2019	26746143000130	Consórcio AZ Comunicação e Fazenda	1.000.000,00
		6	Camp. Dia Mundial da Aliment.			0,00
		7	Camp. Aliment. Saudável 2019			500.000,00
		8	Camp. Sífilis 2019			600.000,00
		9	Camp. HIV/AIDS 2019			1.000.000,00
1320084 - T - FES/Secretaria Geral						9.200.000,00
4291	1320133 - T - SEGOV	1	Camp. Influenza 2019	26746143000130	Consórcio AZ Comunicação e Fazenda	798.963,26
		2	Camp. Dengue 2019			0,00
1320133 - T - Segov						798.963,26
Total Geral						9.998.963,26

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

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, preexistentes, esperava-se maior previsibilidade, porém foi apurada diferença de 146,51%, entre a LDO e a LOA.

Esclarecimentos Prestados

A AGE, fls.11, sustentou que essa é uma dificuldade que todo e qualquer gestor pode vivenciar em seu primeiro ano de mandato, face ao princípio da precedência orçamentária, não sendo 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.

A SEF acrescentou, à fl. 10, que o valor da previsão de renúncia preexistente de ICMS da modalidade Anistia, originalmente informado na LOA-2019, foi retificado e formalizado em 27/2/19 e encaminhado para a SCCG, por meio do Memorando 2, de 1/3/19, devido a erro material no montante anteriormente informado, tendo sido alterado o valor de R\$ 9,5 bilhões para R\$ 0,7 bilhões. Assim, a previsão de renúncia preexistente em 2019, foi, na LDO 2019, de R\$ 6,1 bilhões e, na LOA 2019, retificada, de R\$ 6,4 bilhões.”

Análise da Cfamge

O argumento da AGE sobre a precedência orçamentária (momento de elaboração da LDO e da LOA) deve ser entendido e acatado, conforme abordado em tópico específico sobre a questão da responsabilização do Governo atual. No entanto, quanto à informação da SEF de que houve erro material, retificado e formalizado, há que se considerar a ausência de alteração formal da LOA. Na realidade, como afirmado pela própria SEF, a adequação se deu apenas no nível infralegal, o que acaba por prejudicar e por gerar insegurança jurídica quanto à confiabilidade e à fidedignidade dos instrumentos de planejamento. Tal forma de proceder prejudica, ainda, a análise técnica e, em última instância, os controles externo e social quanto ao comportamento da renúncia de receita estimada para o período.

Em razão disso, converte-se o apontamento em recomendação para que eventuais alterações nas estimativas e nas previsões de renúncias sejam objeto de alteração formal na LOA e/ou na LDO.

3 - Discrepância entre a previsão das renúncias e as que foram efetivamente concedidas;

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.

Esclarecimentos Prestados

A AGE (fls. 13 a 18) e a SEF (fls. 11 e 12) argumentaram que nas previsões não se pode precisar qual será a efetiva adesão dos contribuintes aos dispositivos regulamentares ou aos regimes especiais, novos ou preexistentes, face a todo o contexto econômico e fiscal; que alguns contribuintes, ao efetuarem procedimentos escriturais de lançamentos de suas operações, utilizam formas não convencionais, dificultando o tratamento dos dados, pelo fisco; e que as diferenças citadas dos valores das previsões de renúncias fiscais nas leis orçamentárias para 2019 são mínimas (0,04%), considerando uma arrecadação tributária da ordem de R\$ 55 bilhões, no exercício.

Análise da Cfamge

Inicialmente, importa lembrar que o motivo do apontamento recai sobre a renúncia efetivada, frente à previsão orçamentária, não cabendo, aqui, a comparação das divergências com a arrecadação final. Ou seja, a base de cálculo para fins de análise é a previsão de renúncias e não o total arrecadado, como pretende argumentar a AGE (por óbvio, quando se utiliza uma base de cálculo expressiva, como é a receita arrecadada, os percentuais de efetivação das renúncias tendem a ser menores).

Em relação ao percentual das renúncias consolidadas, já se sabe que a baixa realização, frente à previsão da LOA, foi resultado de erro material no valor da publicação da Anistia, como comentado anteriormente, que, no entanto, deixou de ser formalmente corrigido. Já em relação às Novas Renúncias, deve-se considerar que sua efetivação, na realidade, foi inferior em 30,11% ao estimado, demonstrando, até mesmo, a contenção de novos benefícios. Sendo assim, esta equipe técnica acata parcialmente os esclarecimentos prestados.

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

O mencionado apontamento foi tratado, na defesa, em conjunto com o de número 3, razão pela qual a Cfamge apenas reitera sua análise efetuada no mencionado tópico.

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

A isenção de ICMS apresentou enorme divergência orçamentária, sendo a realização 70,613% maior que a previsão, necessitando de esclarecimentos por parte da SEF. A redução da alíquota de ICMS, com valor estimado 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 esclarecimentos da SEF. (pág. 144).

Esclarecimentos Prestados

Tanto a SEF (fls. 12 e 13) quanto a AGE (fls. 18 e 19) esclareceram que as diferenças apontadas entre os montantes de isenção de ICMS de benefícios fiscais preexistentes previstos na LOA-2019, de R\$174 mil, e apurados na prestação de contas de 2019, R\$ 123 milhões, referem-se às operações posteriores ao

fechamento da LOA 2019, assim como as diferenças entre os montantes das renúncias preexistentes de ICMS da modalidade de redução de alíquota ocorreram pelo lapso temporal, já que, no período de ensaio da previsão da LOA-2019, que corresponde aos 12 (doze) meses anteriores a agosto de 2018, não houve operações efetivas para essa concessão.

Além disso, esclareceram 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, e que, além dos motivos já citados de defasagem temporal, existem casos de escrituração fiscal divergente do convencionado na regulamentação, assim como fatores econômicos que também influenciam as previsões das operações.

Quanto às medidas de compensação, alertaram que compensações de renúncias se prestam aos novos benefícios, pois em relação às preexistentes, foram informadas por ocasião dos exercícios fiscais em que foram formalizadas.

Análise da Cfamge

Esta equipe técnica acata os esclarecimentos prestados, tendo em vista que o período de elaboração da LOA 2019 não alcançou o início da nova gestão governamental, assunto também abordado em tópico específico. No entanto, ressalta a importância e propõe recomendação – convertendo, assim, o apontamento – para que se instrua as futuras prestações de contas com informações sobre fatos que não puderam ser previstos orçamentariamente, como o caso da redução de alíquota, mesmo porque a simples inclusão dessa renúncia no grupo das preexistentes não assegura sua origem, haja vista o erro material, substancial, que figurou na LOA 2019, no valor da previsão da Anistia, sem que se prestasse qualquer informação a esta Corte, o que provocou apontamentos desnecessários nesse processo.

5.1 – Evolução da Renúncia de Receita

Comparando com 2015, o que se observa é um crescimento de 26,35% na Receita Corrente, contra um crescimento de 48,23% nas renúncias, sendo preocupante o fato de que as renúncias vêm crescendo de forma muito mais acelerada do que as Receitas Correntes, o que demanda esclarecimentos por parte da SEF. (pág. 146)

Esclarecimentos Prestados

Sobre a evolução dos Benefícios Heterônomos, a SEF, às fls.14 a 19, esclarece que o Estado não tem qualquer gerência ou gestão sobre essas concessões.

Quanto às renúncias decorrentes de anistia e remissão, considera que devem ser afastadas desta análise, devido aos aspectos da difícil liquidez para os créditos fiscais administrativos ou inscritos em dívida ativa, combinados com possíveis execuções fiscais onerosas e de satisfação duvidosa; da controvérsia da juridicidade desses lançamentos, se levados à discussão judicial; e por serem referentes a créditos atuados em vários exercícios fiscais.

Além disso, apresentou análise sobre o bom desempenho da receita tributária de Minas Gerais em relação a outros Estados da UF, com considerações acerca das concessões fiscais frente ao cenário de guerra fiscal após os anos 2000 e estudos da Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais –

Febrafitee e do Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz, demonstrando que Minas é um dos Estados com menor peso na relação entre renúncia e arrecadação do ICMS.

Análise da Cfamge

No tocante aos Benefícios Heterônomos, a justificativa apresentada é, de fato, procedente, porém, quanto às renúncias preexistentes, os esclarecimentos envolveram a anistia e a remissão, devendo-se registrar que a anistia não apresentou aumento, pelo contrário, verificou-se um decréscimo de 93,53% no período de 2015 a 2019, e a remissão não fez parte do estudo da evolução apresentada. O que se absorve das informações é que essas duas modalidades estão incluídas nos Programas Regularize e Minas em Dia, cujo percentual de crescimento foi de quase 300%, passando de R\$ 142 milhões em 2015 para R\$ 707 milhões em 2019, chegando a registrar, em 2018, o valor de R\$ 2,139 bilhões.

Portanto, depreende-se que, apesar do cenário otimista apresentado pela SEF, quanto à receita tributária e à renúncia fiscal de outros Estados, em comparação com Minas, ainda se faz necessário perseguir ações capazes de aumentar a arrecadação mantendo uma proporcionalidade superior à da parcela renunciada. Desse modo, mantém-se o apontamento quanto às renúncias preexistentes.

5.2 – Crescimento da renúncia de IPVA.

Embora tenha pouca representatividade no total (4,95% em 2019), a renúncia de IPVA cresce desenfreadamente, atingindo seu pico em 2017, 551,55%, e apresentando um aumento de 2.403,99% entre 2015 e 2019, o que demanda esclarecimentos por parte da SEF. (pág. 147)

Esclarecimentos Prestados

A SEF, fls. 19 e 20, sustenta que o Estado renunciou a uma arrecadação hipotética, que nunca teria caso não diminuísse a alíquota do IPVA das locadoras, devendo-se considerar essa proposição mais de crescimento de arrecadação desse tributo do que de renúncia, pois agregou uma receita improvável de ser alcançada pelo Estado. Conforme ilustrou, 67% dos veículos de locadoras do país encontram-se no Estado de Minas Gerais, incentivando toda a economia local e contribuindo para o aumento da arrecadação, tanto de IPVA quanto de ICMS, na aquisição de novos veículos. Também apresentou uma projeção estimando o aumento da arrecadação de impostos dos maiores contribuintes do ramo de locação, evidenciando um crescimento de quase 24% na arrecadação de IPVA em 2019.

Análise da Cfamge

Esta unidade técnica acata os esclarecimentos, mas solicita estudo mais aprofundado da relação entre o crescimento da arrecadação e da renúncia de receita de IPVA, considerando que os percentuais de crescimento da receita são muito inferiores aos das renúncias, haja vista a evolução superar os 2.000%, nos últimos 5 anos.

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

Em 2019, a conta contábil 8.1.2.9.1.06 Depósitos Judiciais, registrada em Atos Potenciais Passivos, acumulou expressivo saldo de R\$ 6,828 bilhões, o que, caso fosse considerado na linha Outras Dívidas, do Demonstrativo da DCL, aumentaria a DCL para R\$ 129,517 bilhões e alteraria o seu percentual sobre a RCL para 202,16%, ultrapassando, portanto, em 2,16 p.p., o limite máximo estabelecido em Resolução do Senado Federal e atraindo para o Estado as sanções institucionais da LRF.

Esta equipe técnica entende que, como os recursos advindos de depósitos judiciais e extrajudiciais de terceiros não pertencem ao Estado e deverão ser devolvidos futuramente, podendo ser caracterizados como uma operação de crédito, nos termos do estabelecido no inciso III do art. 29 da LRF, tais haveres devem ser enquadrados no conceito de dívida consolidada, conforme inciso I do art. 29 da mesma lei, sendo necessário compor o demonstrativo referente ao anexo II do RGF. Dessa forma, foi concedida oportunidade ao Governo para que se manifestasse sobre tal entendimento.

Esclarecimentos Prestados

A SEF justifica que os valores decorrentes de Depósitos Judiciais, oriundos da Lei Estadual 21.720/15, foram registrados em Atos Potenciais Passivos em virtude do disposto no contrato celebrado entre o Estado de Minas Gerais e o Banco do Brasil, com a anuência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, de que a devolução dos recursos ocorreria na hipótese de determinação legal ou judicial, o que, do ponto de vista contábil, caracteriza atos potenciais, uma vez que a referida Lei Estadual teve sua eficácia suspensa pela Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 5353 do Supremo Tribunal Federal, a qual ainda não havia sido julgada quando da publicação do RGF de 2019. Desse modo, o saldo referente aos Depósitos Judiciais não foi incluído no Demonstrativo da Dívida Consolidada porque não constituía, em 31/12/19, uma obrigação financeira de fato.

Na sequência da sua argumentação, a Secretaria informa que o dispositivo legal questionado (Lei 21.720/2015), por meio da ADI 5353, foi julgado inconstitucional nas sessões plenárias virtuais do STF, de 1/5/20 a 8/5/20, com eficácia prospectiva a partir do julgamento. A SEF enfatiza a modulação dos efeitos de tal decisão, que conferiu ao caso em questão efeitos prospectivos ou *ex nunc*. Dessa forma, a Secretaria conclui que, somente a partir da pronúncia do acórdão, os valores dos Depósitos Judiciais a serem restituídos deixam de ter a prerrogativa de registro contábil em atos potenciais.

Quanto à AGE, a defesa em relação ao apontamento deste item, constante das folhas 19 a 22, segue a linha de que o efeito prospectivo conferido pelo acórdão de modulação do STF, ao julgar inconstitucional a Lei Estadual 21.720/15, ponderou e afastou o dogma da nulidade, preservando, desse modo, a sistemática do mecanismo do fundo de reservas como obrigação do Estado, conforme o período em que a norma vigorou. Por fim, a AGE cita o voto do Conselheiro José Alves Viana, no Balanço Geral do Estado, exercício 2018 (Processo 1066559), de sua relatoria, em que acolhe o posicionamento da Cfamge, que concluíra ser oportuno aguardar a decisão do mérito da ADI 5353, em trâmite, à época, no STF.

Análise da Cfamge

Esta equipe técnica, considerando a argumentação contida nas folhas 168 e 169 do Relatório Técnico de 2019, mantém o entendimento de que os recursos advindos de depósitos judiciais e extrajudiciais de terceiros assemelham-se a uma operação de crédito, nos termos do estabelecido no inciso III do art. 29 da LRF, e, por conseguinte, devem ser enquadrados no conceito de dívida consolidada, conforme inciso I do art. 29 da mesma lei, sendo necessário compor o demonstrativo referente ao anexo II do RGF.

Importante esclarecer que o efeito prospectivo concedido pelo STF à ADI 5353 em nada se relaciona à forma de evidenciação, na DCL, dos valores referentes aos depósitos judiciais da Lei Estadual 21.720/15. Isso porque, ao conferir o efeito ex nunc, o Supremo Tribunal Federal analisou, apenas, o momento em que o Estado deverá devolver os recursos, não tendo adentrado no mérito (já que a questão sequer era objeto da ação) quanto à inclusão, ou não, dos valores na DCL.

A esse respeito é importante tecer duas considerações: 1) o Ministério Público Federal interpôs embargos de declaração com o intuito de que o STF se manifeste quanto aos vultosos valores sacados pelo Estado. Ou seja, a questão ainda está em aberto 2) o STF, em momento algum, considerou que o Poder Executivo pode permanecer, indefinidamente com os recursos dos depósitos. A esse respeito, confira-se o excerto da decisão abaixo:

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 (grifo nosso).

Assim, como o próprio STF reconheceu, expressamente, o dever de “progressiva recomposição” (ou seja, os recursos não pertencem ao Executivo) e não tendo essa obrigação sido atingida pelo efeito prospectivo excepcional conferido à matéria, é de se concluir que o entendimento do Supremo vai ao encontro daquilo que a Cfamge pontuou em seu relatório inicial: os recursos dos depósitos judiciais equiparam-se a operações de créditos, pois se trata de variação patrimonial qualitativa (aumento do ativo e aumento do passivo, simultaneamente). Assim, deveriam (e ainda devem) os valores serem lançados na DCL, razão pela qual se mantém o apontamento inicial.

Por fim, tendo a SEF apresentado o entendimento de que os valores a serem restituídos não têm mais o condão de registro contábil em atos potenciais, esta equipe técnica, com vistas a assegurar a transparência das obrigações contraídas pelo Estado, bem como a verificação prudente dos limites de endividamento, mantém o apontamento quanto à irregularidade e sugere seja determinado ao Estado a inclusão, ainda no ano de 2020 (e em exercícios vindouros), dos Depósitos Judiciais no cômputo da Dívida Consolidada, de modo a integrar o anexo II do RGF.

7 – Discrepâncias entre os Resultados Primário e Nominal acima da linha e abaixo da linha.

O Governo foi instado a se manifestar quanto à ausência de notas explicativas acerca da discrepância entre os Resultados Primário e Nominal “acima da linha” e “abaixo da linha” e quanto ao Resultado Nominal apurado no fim de 2019, que se encontra abaixo da meta fiscal estabelecida na LDO.

7.1 Esclarecimentos Prestados Acerca da Ausência de Notas Explicativas

A Secretaria de Estado da Fazenda apresentou, em sede de defesa, as metodologias de cálculo dos Resultados Primário e Nominal acima da linha e abaixo da linha, assim como argumentou que consta no Relatório Contábil a análise do passivo não circulante, sobre o detalhamento da dívida contratual do Estado, que reflete diretamente no Resultado Nominal de 2019 e acrescentou:

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.

Análise da Cfamge

Esta equipe técnica reconhece que há nota explicativa no Relatório Contábil, a qual elucida a diferença apontada. Entretanto, recomenda que, nos próximos RGFs, o Governo cumpra as orientações da STN, conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais, que determina:

Os resultados “acima da linha” e “abaixo da linha” podem apresentar discrepâncias devido a divergências metodológicas, como por exemplo os reconhecimentos de dívidas (esqueletos) que impactam o resultado abaixo da linha, sem necessariamente haver o reconhecimento de uma despesa primária que seria capturada pela metodologia acima da linha. Tais discrepâncias devem ser objeto de nota explicativa, **independentemente** de sua evidenciação no presente demonstrativo. (grifo nosso)

Portanto, a importância de evidenciar apontamentos em nota de rodapé explicativa é no sentido de que os registros, observações ou comentários, mesmo que de modo geral, conceituem ou esclareçam melhor o conteúdo do referido demonstrativo. Em outros termos, o apontamento em questão tem como objeto não o relatório contábil, mas, sim, o **Relatório de Gestão Fiscal**. É dizer, na apresentação das metas fiscais, é importante que haja notas explicativas para conferir maior transparência à metodologia adotada pelo Estado de Minas Gerais. Por esse motivo, mantém-se o apontamento inicial.

7.2 Esclarecimentos Prestados Acerca do Não Atingimento da Meta para o Resultado Nominal

A Seplag¹⁴ prestou esclarecimentos quanto a esse apontamento por meio do Ofício SEPLAG/SPLOR nº 28/2020, de 29/06/2020, e respectivo Anexo (documento SEI nº 16077800), encaminhados à SEF, e dos quais se extrai:

Conforme consta na Lei nº 23.086, 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.

¹⁴ Os esclarecimentos quanto a esse questionamento foram prestados na resposta apresentada para o apontamento n. 27, do Relatório de Abertura de Vistas Balanço 2019 (ausência de contingenciamento de despesas diante do não atingimento da meta de resultado nominal).

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.

Quanto à AGE, a defesa em relação a esse questionamento, constante das folhas 86 a 89, constituiu reprodução das alegações proferidas pela Seplag.

Análise da Cfamge

Conforme o item 02.01.00 da 9ª edição do MDF, que trata do Demonstrativo de Metas Anuais, os cálculos da **meta** e das projeções do resultado nominal devem observar a mesma metodologia utilizada para o cálculo **da apuração** do resultado nominal, o qual, segundo o critério abaixo da linha, foi computado pela subtração do saldo da Dívida Consolidada Líquida – DCL de 31/12/18 em relação ao saldo de 31/12/19, chegando-se a um déficit de R\$ 16,215 bilhões, no fim de 2019¹⁵.

Desse modo, era de se esperar que a ordem cronológica de subtração fosse a mesma para a definição da meta do Resultado Nominal, no entanto, não é isso que se percebe. A referida meta foi obtida, conforme tabela 2.27 do Anexo de Metas da LDO (Lei 23.086, de 17/8/18), subtraindo o saldo da Dívida Fiscal Líquida – DFL de 31/12/19 (R\$ 103.812 bilhões) em relação ao saldo de 31/12/18 (R\$ 107.674 bilhões), chegando-se à meta de R\$ 3,862 bilhões negativos. Contudo, caso fosse observada a mesma metodologia utilizada na apuração do resultado, ou seja, caso a subtração se desse na mesma ordem cronológica, a meta seria de R\$ 3,862 bilhões positivos.

Além disso, conforme a 9ª edição do MDF, um resultado nominal com sinal positivo indica que houve uma diminuição da DCL, enquanto um resultado negativo indica que houve aumento. Sendo assim, o valor da meta de resultado nominal, de R\$ 3,862 bilhões negativos, indicaria um aumento da DCL; no entanto, o que se verifica na tabela 2.28 do Anexo de Metas Fiscais é que o valor representa uma redução da dívida, entre 2018 e 2019.

¹⁵ Anexo 6 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, republicado em 17/2/20, disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/lrf/17-2019/bimestre6/anexo6.pdf

**TABELA 2
Meta Fiscal – Dívida Consolidada Líquida**

AMF - Tabela 2.28 (LRF, art. 4º, §2º, inciso II) Em R\$ Milhares

Especificação	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dívida Consolidada (I)	105.817.427	112.459.360	113.991.443	111.832.284	113.802.491	113.924.736
Deduções (II)	8.394.169	4.697.995	4.954.024	6.404.685	6.660.873	6.927.307
Disponibilidade de Caixa	2.218.629	(1.128.081)	(1.189.560)	-	-	-
Disponibilidade de Caixa Bruta	3.426.350	3.933.962	4.148.353	4.306.213	4.478.461	4.657.600
(-) Restos a Pagar Processados	1.207.721	5.062.043	5.337.913	5.541.039	5.762.681	5.993.188
Demais Haveres Financeiros	6.175.540	5.826.076	6.143.583	6.404.685	6.660.873	6.927.307
Dívida Consolidada Líquida (III) = (I - II)	97.423.258	107.761.365	109.037.419	105.427.599	107.141.618	106.997.428

Fonte: Anexo I - Metas Fiscais LDO - 2019.

Nota: 2016 a 2018 meta LDO, 2019 a 2021 projeção conforme: Dívida Contratual, Pasep e Previdenciária informada pela SCGOV; e Demais Dívidas, Deduções corrigidas pelo IPCA 2019 4,25%; 2020 e 2021 4% a.a.

Diante do exposto, esta unidade técnica mantém o entendimento constante, não só no Relatório Técnico, mas ao longo do exercício de 2019, de que a projeção da meta do Resultado Nominal foi positiva, em R\$ 3,862 bilhões. Sendo assim, o déficit de R\$ 2.808.695.171,83, apurado no 6º bimestre de 2019, é inferior à meta pactuada, indicando, portanto, o não atingimento da meta. Mesmo diante da imprecisão do MDF quanto ao tema, era de se esperar a utilização de apenas uma metodologia, pelo Executivo, para a fixação da meta e para a apuração do resultado nominal.

8 – 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.

Esclarecimentos Prestados

A seguir apresentamos os esclarecimentos e/ou as justificativas referentes aos apontamentos do TCE/CFAMGE, os quais foram elaborados pelos órgãos e entidades do Poder Executivo envolvidos sob a coordenação da Secretaria de Estado de Fazenda – SEF.

A Secretaria de Planejamento e Orçamento, através do Ofício SEPLAG/SPLOR nº 28/2020, de 29/06/2020 e respectivo Anexo (documento SEI nº16077800), prestou os seguintes esclarecimentos a respeito deste item 8 do relatório da CFAMGE:

“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.”

Análise da Cfamge

A par das alegações trazidas pela SEF/MG, na defesa, consideram-se esclarecidos os acréscimos ocorridos nos elementos dos grupos de Pessoal e Encargos Sociais e Outras Despesas Correntes. Quanto às alegações da AGE de que o apontamento em questão não pode ser atribuído ao Governador, tendo em vista que os aumentos foram decorrentes de ações de outros poderes, esta equipe técnica realizará a análise em tópico específico deste relatório.

Além disso, no que diz respeito ao crescimento expressivo do elemento 46 (auxílio-alimentação), a Cfamge converte o apontamento em proposta de recomendação para que o Poder Executivo atente-se às determinações da Lei Complementar 173/20, no que diz respeito à majoração de adicionais e benefícios indenizatórios. Além disso, propõe-se seja recomendado ao Poder Executivo que se atente à natureza do auxílio, já que não é razoável utilizá-lo como meio alternativo para aumento indireto de remuneração dos servidores (em um contexto em que o aumento real direto está vedado pelo art. 22 da LRF), sob pena de desvirtuação do instrumento e de descumprimento da lógica jurídica de contenção fiscal.

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

Esclarecimentos Prestados

A Secretaria de Planejamento e Orçamento, através do Ofício SEPLAG/SPLOR nº 28/2020, de 29/06/2020 e respectivo Anexo (documento SEI nº16077800), prestou os seguintes esclarecimentos a respeito deste item:

“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%).”

Análise da Cfamge

As alegações apresentadas atendem ao questionamento, no entanto, ao observar a tabela 61 – Despesas Realizadas com Serviços de Terceiros por Elementos, inserida no relatório técnico, verifica-se um aumento considerável de 14%, ou R\$ 590 milhões, de 2018 para 2019, na despesa com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica. Portanto, reitera-se a proposta de recomendação para que haja um melhor acompanhamento desses gastos, por cada um dos poderes, sendo que qualquer redução, de caráter discricionário, contribui, efetivamente, para a busca do equilíbrio orçamentário.

10 – Ausência de monitoramento efetivo e específico dos ODS desde 2017.

A ausência de monitoramento efetivo quanto ao cumprimento dos ODS pode impactar o atingimento das metas definidas pela ONU.

Esclarecimentos Prestados

A Secretaria de Planejamento e Orçamento, por meio do Ofício SEPLAG/SPLOR nº 28/2020, de 29/6/20 e respectivo Anexo (documento SEI nº16077800), esclareceu:

Reconhece-se, que apesar da inegável importância da agenda mundial para o desenvolvimento sustentável, é preciso avançar no desenvolvimento do modelo de governança da implementação estadual dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS. 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 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.

Análise da Cfamge

Os esclarecimentos prestados em sede de defesa pelo Estado devido à ausência de monitoramento efetivo e específico dos ODS pouco acrescentam, visto que tanto a vinculação dos programas a pelo menos um ODS, quanto o Projeto de Lei 335/19 já foram objeto de análise no presente relatório. O primeiro, porque apenas a execução dos projetos do PPAG, ainda que acabem por gerar produtos que coincidem ou se aproximam dos ODS, não garante que as metas definidas por ODS na Agenda 2030 sejam atingidas. Quanto ao segundo ponto, 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.

No que se refere à proposta da Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEMA de monitorar os ODS, esta equipe reconhece o avanço na implementação da Agenda 2030 para os próximos anos, ainda que tímido, visto que, em consulta ao Banco de Dados da Seplag, para o PPAG 2020-2023, a referida ação propõe o acompanhamento de apenas dois ODS, o 7 – Energia Limpa e Acessível e o 13 – Ação Contra a Mudança Global do Clima, e não de toda a Agenda, como sugere a defesa.

Desse modo, mantém-se os apontamentos constantes no relatório inicial.

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

O dispêndio de recursos para atender as demandas 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. Além do mais, a concentração de despesas apenas no terceiro quadrimestre demonstra que o planejamento não tem servido como guia para a execução orçamentária.

Esclarecimentos Prestados

A Secretaria de Planejamento e Orçamento, por meio do Ofício SEPLAG/SPLOR nº 28/2020, de 29/6/20 e respectivo Anexo (documento SEI nº16077800), esclareceu:

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.

Por outro lado, a AGE trouxe argumentos acerca das limitações de execução dessas ações com base na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB.

Análise da Cfamge

A grave crise fiscal vivida pelo Estado tem sido apontada, ano após ano, como justificativa para a não execução das emendas de participação cidadã. Esta equipe, de fato, entende ser esse um entrave, mas não se tem constatado avanços no sentido de serem envidados maiores esforços para a realização dos valores previstos, os quais já têm sido reduzidos pelo mesmo motivo. Além disso, a particularidade de se tratar do primeiro ano de uma nova gestão não deveria ser uma justificativa válida, visto que o plano plurianual e a previsão constitucional de sua vigência – até o primeiro ano do mandato subsequente – visa, exatamente, evitar que uma mudança de gestão trave a execução das políticas públicas. Acrescente-se a isso o fato de que, no ano corrente, até o fim do primeiro semestre, ainda não houve nenhum valor executado a título das ações da CPP.

A respeito da relação entre o valor decorrente de emendas da CPP e o custo necessário para a implementação do objeto da emenda, apesar de não ter encontrado a ação mencionada de adequação/duplicação da Rodovia MG-005 entre as constantes do Identificador de Procedência e Uso – IPU n. 4 (Recursos Recebidos para Atendimento de Demandas de Participação Cidadã) para 2019, esta equipe técnica reconhece a inclusão de ações com essas características e a enorme diferença entre os valores alocados e os necessários para a execução de algumas das propostas. A respeito disso, sugere-se maior acompanhamento e orientação, pela Seplag, durante a elaboração do orçamento nas audiências públicas, a fim de evitar a inclusão dessas ações.

A insuficiência de tempo para a execução dessas ações – outro argumento apontado com frequência – e a necessidade de horizonte plurianual para execução também contradizem o que se tem observado, com a redução dos valores executados, ano a ano, e a concentração dos gastos em dezembro.

Diante do exposto, esta equipe não entende como suficientes as justificativas apresentadas, visto que, além da redução de valores previstos e executados desde 2017, para o ano de análise, apenas 17 de 67

ações previstas tiveram alguma execução, podendo-se constatar, assim, baixa execução em termos monetários, 21,8% do valor previsto.

No que diz respeito aos argumentos da Advocacia-Geral do Estado referentes à LINDB, o tema será tratado em tópico específico deste relatório.

12 – 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.

Esclarecimentos Prestados

A SEF, fl. 31, reiterou o entendimento exarado no Relatório do Controle Interno, da Prestação de Contas de 2019, de que a fixação de percentual não inferior a 1% da receita corrente ordinária não foi disposta na LDO devido, principalmente, ao cenário de grave crise fiscal vivenciada pelo Estado de Minas Gerais e a rigidez orçamentária a ele associada. Afirma que o cenário atual é de calamidade financeira e que, apesar da determinação constitucional, não há margem para expansão da despesa sem comprometimento das demais despesas obrigatórias ou contratuais. Destacou, também, o desastre ocasionado pelo rompimento da barragem de Brumadinho, em 25/1/19, que agravou ainda mais a crise fiscal no Estado, concluindo, por fim, que o estabelecimento de um prazo de adequação depende da resolução definitiva do cenário fiscal exposto.

A AGE, fls. 40 a 42, discorreu sobre o princípio da precedência orçamentária, no primeiro ano de mandato do Governador, e da existência de dificuldades jurídicas e econômicas, acrescentando:

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 despesas obrigatórias ou contratuais.

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).

Análise da Cfamge

Importa anotar que são conhecidas as dificuldades enfrentadas pelo Estado de Minas Gerais, o que não justifica todo o imbróglio gerado em torno desse assunto, tendo em vista tratar-se de mandamento constitucional que **exige** a fixação desse percentual para o atendimento das principais necessidades da população, de acordo com o que foi levantado em audiências públicas prévias, assim como já comentado no Relatório Técnico de 2019, fl. 41:

As leis orçamentárias, conforme disposição contida no artigo 165 da Constituição Federal, são de iniciativa do Poder Executivo. Cabe ao Poder Legislativo a apreciação dessas leis e a proposição de emendas, dentro dos limites impostos pela Constituição. Dessa forma, o argumento trazido, com o fim de tentar justificar a ausência da fixação de percentual não inferior a um por cento da receita corrente ordinária na LDO e na LOA, não só reflete uma transferência de responsabilidade do Poder Executivo para o Legislativo, como denota que o Poder Executivo, responsável pela elaboração do orçamento, não empregou os meios necessários para fazer cumprir a lei. Há de se observar que não há nada que o impeça de promover a audiência pública disposta em lei. Além disso, o Poder Executivo pode, trabalhando em conjunto com os demais poderes em prol da sociedade, sem descumprimento da lei, sem afetar o cumprimento de suas obrigações, incluir na LDO instrumento que contenha as metas e prioridades da administração pública, inclusive as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, fazer a previsão do percentual mínimo ora questionado, de modo a orientar a elaboração da LOA e, assim, interpretar o orçamento com a dimensão necessária a satisfazer problemas sociais.

Portanto, esta equipe técnica mantém o apontamento, sendo que a questão referente à responsabilização do atual Governador quanto a este item é objeto de análise em tópico específico.

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

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.

Esclarecimentos Prestados

A Segov prestou esclarecimentos quanto a esse apontamento, constante das fls. 78 e 79 do Relatório Técnico, argumentando que o § 11 do art. 160 da Constituição do Estado determina expressamente a obrigatoriedade de execução de programações com impedimentos de ordem técnica justificados nos termos do § 10 do mesmo artigo. Acrescentou, ainda, que, segundo entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU, essa obrigatoriedade não é absoluta, já que os requisitos legais, fáticos e técnicos devem ser atendidos, assim como é essencial à existência de interesse recíproco quando a forma de execução for por meio de convênio, parceria ou instrumento congênere. Assim, o dever de execução das programações orçamentárias, segundo o § 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.

Por último, a Secretaria informou que, do montante de R\$ 352.280.674,62 sem impedimento de ordem técnica, foram empenhados R\$ 351.362.459,92 (99,7%), sendo a diferença, R\$ 918.214,70, 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.

Análise da Cfamge

Quanto aos esclarecimentos prestados pela Segov, esta unidade técnica considera parcialmente procedentes os argumentos apresentados e entende que o valor a ser analisado para o cálculo da execução das emendas deve, sim, ser o de indicações sem impedimentos de ordem técnica, ou seja, o valor das indicações consideradas aptas para serem executadas. Dessa forma, o valor empenhado – R\$ 351,362 milhões – corresponde a 99,7% das indicações efetivamente impositivas.

Com isso, dos R\$ 352,281 milhões impositivos, R\$ 918 mil deixaram de ser empenhados e, por isso, ainda assim, o valor total empenhado das emendas encontra-se abaixo do determinado pela Constituição Estadual. Em razão disso, mesmo acolhendo as justificativas apresentadas pela SEGOV, esta equipe técnica mantém o apontamento inicial, alterando, contudo, o percentual e o valor informados.

14 – Execução não equitativa das emendas parlamentares impositivas.

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% [...] **destinados a ações e serviços públicos de saúde**” (grifo nosso).

Esclarecimentos Prestados

A Segov prestou esclarecimentos quanto a esse apontamento, constante das fls. 80 e 81 do Relatório Técnico, alegando que, em seu entendimento, no texto da CE/89 não se encontra estampado o conceito de equidade vinculado estritamente ao valor nominal pago. Acrescentou, ainda, que, em conjunto com a Advocacia Geral do Estado – AGE, o conceito de equidade, no âmbito da execução das emendas impositivas, poderia se dar em termos percentuais, considerando o montante total por parlamentar, apto para pagamento e sem impedimentos de ordem técnica. E, com isso, o valor pago dependeu do volume de emendas aprovadas e aptas a serem pagas, por parlamentar, no exercício de 2019, sem impedimentos de ordem técnica.

Segundo a Secretaria, 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 compete ao autor da emenda apresentar informações, de forma tempestiva e com a qualidade necessária para a sua execução. E, como houve indicações reprovadas, tais indicações perderam a obrigatoriedade de execução. Em seguida, a Segov apresentou a proporção entre o valor pago em face das indicações impositivas sem impedimento técnico, por parlamentar, que evidenciou uma média de execução de 73,1% e um desvio padrão de 6,9% na amostra, o que, segundo a Secretaria, demonstra a sua homogeneidade. Por fim, concluiu que, analisando a execução de acordo com a forma, na “Execução Direta” houve menor execução em vista dos trâmites necessários para que o pagamento seja efetuado.

Análise da Cfamge

Apesar das justificativas apresentadas, a Cfamge ainda mantém o entendimento de que a execução equitativa não foi atendida, mesmo considerando o conceito apresentado pela Segov, em conjunto com a AGE, da utilização de um percentual, em contraponto à análise de valores nominais. Como explanado pela própria Secretaria e verificado por esta unidade técnica, a variação de execução oscilou entre 40,2% e 85,5%. O gráfico a seguir demonstra a distribuição do número de parlamentares que tiveram suas indicações executadas, de acordo com as faixas percentuais, que variaram de “Até 50%” a “De 90,1% a 100%”, ressaltando que o deputado Antônio Lerin foi retirado da análise, já que todas as suas indicações foram reprovadas.

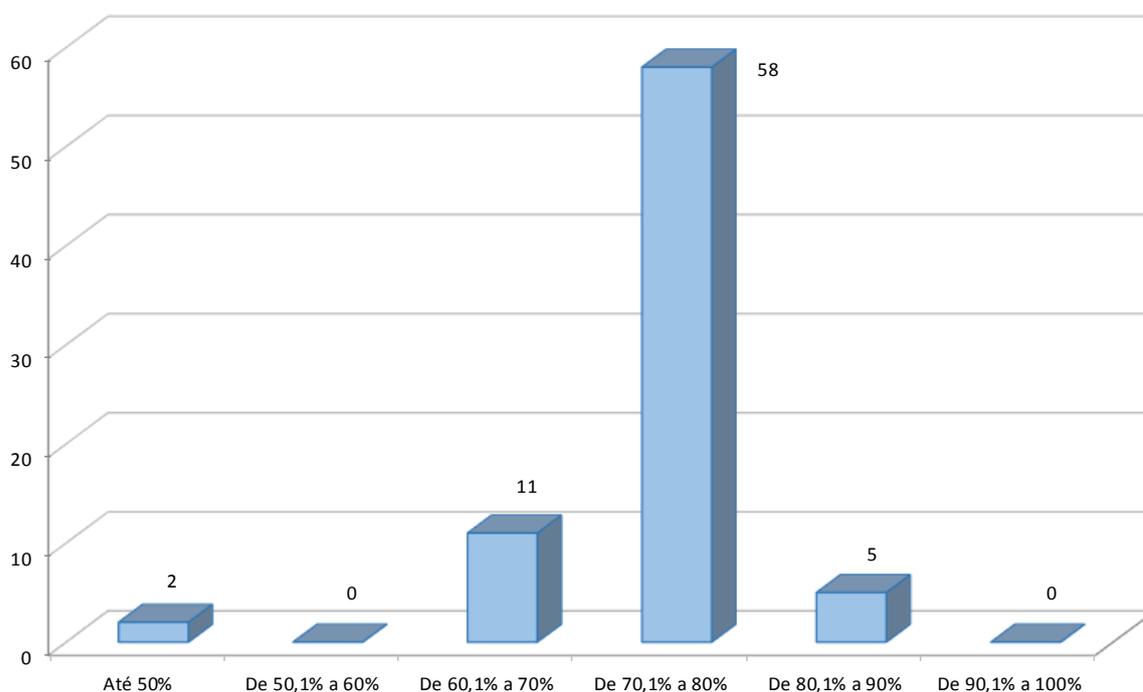


GRÁFICO 1: Distribuição das Despesas de Emendas Impositivas por Faixa de Execução (Emendas Individuais)
Fonte: Of. 22685/2019/GCDA/CFAMGE.

Observa-se que não se pode considerar que houve execução equitativa, em vista da considerável variação nas execuções por parlamentar. Realizando tal análise por partido político, esta unidade técnica mantém o mesmo entendimento. A tabela a seguir demonstra a proporção entre valor pago em face do valor impositivo sem impedimento de ordem técnica. A média e a mediana alcançaram 73% e 73,75%, respectivamente, e o desvio padrão atingiu 3,48%. Assim, nota-se que seis dos vinte e um partidos políticos (equivalentes a 28% do total) estão fora do intervalo, sendo eles: PATRI, PCdoB, PPS, Pros, PSB e PTB.

TABELA 3
Execução Financeira das Emendas Parlamentares por Partido Político

Exercício 2019			%
Partido Político	Valor Impositivo sem Impedimento de Ordem Técnica (A)	Valor Pago (B)	AH % B / A
Avante	10.098.039,27	7.492.993,43	74,20%
DC	1.058.000,00	800.600,00	75,67%
DEM	12.401.955,39	8.831.034,26	71,21%
MDB	62.272.713,89	45.925.858,05	73,75%
PATRI	4.874.645,63	3.849.933,50	78,98%
PCdoB	8.037.428,80	6.295.420,79	78,33%
PDT	17.983.956,88	13.697.925,59	76,17%
PODE	15.319.192,78	11.502.520,78	75,09%
PP	5.046.883,81	3.536.160,05	70,07%
PPS	7.358.719,07	5.061.177,87	68,78%
PR	10.010.020,37	7.376.613,68	73,69%
PRB	14.726.354,70	10.738.485,89	72,92%
PROS	9.918.318,59	7.691.468,28	77,55%
PSB	13.063.520,63	8.993.859,46	68,85%
PSC	5.122.313,16	3.606.156,58	70,40%
PSD	20.256.069,27	15.308.328,56	75,57%
PSDB	39.594.334,22	28.722.930,54	72,54%
PT	38.293.744,90	27.778.696,27	72,54%
PTB	23.817.433,37	15.517.200,83	65,15%
PTC	4.837.106,97	3.594.192,05	74,30%
PV	28.189.922,92	21.635.566,89	76,75%
Total	352.280.674,62	257.957.123,35	73,22%

Fonte: Of. 22685/2019/GCDA/Cfámge.

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

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, foi concedida oportunidade ao Governo para que se manifeste acerca do histórico de execução dessa despesa entre 2016 e 2019.

Esclarecimentos Prestados

A Seplag prestou esclarecimentos quanto a esse apontamento por meio do Ofício SEPLAG/SPLOR nº 28/2020, de 29/06/2020, e respectivo Anexo (documento SEI nº16077800), que foram encaminhados à SEF, nos seguintes termos:

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.

Quanto à AGE, a defesa em relação ao apontamento desse item, constante das folhas 53 a 55, constituiu reprodução das alegações proferidas pela Seplag.

Análise da Cfamge

Em síntese, a Seplag informa que o expressivo acréscimo, nas despesas sob análise, deve-se ao salto no montante transferido pelo Fundo Estadual de Saúde – FES aos fundos municipais de saúde. Isso, argumenta a Secretaria, ocorreu em um contexto, confirmado pelos Relatórios Técnicos de 2016 a 2019, de crescimento da base de cálculo para o mínimo constitucional em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS, que elevaram as despesas do FES no exercício de 2019.

Dessa forma, em consulta ao Siafi, a Cfamge apurou a procedência dos valores citados pela Secretaria, relativos às transferências do fundo estadual para os fundos municipais, que ocorreram sob a forma de Auxílio, conforme demonstra-se na tabela a seguir, na qual também é possível observar o gasto total do Governo com o item em questão.

TABELA 4
Despesa com Auxílios (4.4.XX.42.01) nas Atividades-Fim do OF

Exercícios de 2016 a 2019			R\$
Ano	Despesa Realizada (A)	Despesa Realizada entre o FES e FMS's (B)	B / A (%)
2016	712.634.838,24	14.489.786,62	2,03
2017	365.108.515,12	145.066.252,69	39,73
2018	256.194.749,22	134.732.941,50	52,59
2019	1.466.136.684,09	1.205.524.212,78	82,22

Fonte: Armazém de Informações Siafi

Vê-se que os dispêndios do FES apresentaram crescimento de 8.219,82% entre 2016 e 2019, sendo, conforme revelado pela Seplag, o principal responsável pela variação nos gastos totais com o item Auxílios. Desse modo, ainda que a Secretaria não tenha anexado aos autos as motivações que levaram a tamanha oscilação nos gastos do FES, esta unidade técnica entende que foram apresentadas as justificativas ao questionamento levantado, concluindo por sua retirada.

Por outro lado, as transferências entre o FES e os fundos municipais envolvem a manutenção e a continuidade de políticas públicas voltadas para área da saúde. Dessa forma, por se tratar de área primordial ao bem-estar da população e tendo em vista os desafios impostos pela pandemia da Covid-19, sugere-se recomendar ao Estado que tais repasses sejam mantidos ou, caso opte por reduzi-los, que o faça

de forma harmoniosa de um ano para o outro, de modo a evitar que haja uma queda tão brusca quanto foi seu crescimento, que possa, eventualmente, prejudicar a entrega de serviços à sociedade.

16 - 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.

Dentre as despesas computadas pelo Estado, em 2019, como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, algumas foram decotadas, por esta equipe técnica, a saber: com inativos, no valor de R\$ 2,263 bilhões; Restos a Pagar Não Processados – RPNP, inscritos no exercício, sem disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino, R\$ 261,359 milhões; com assistência comunitária, R\$ 639 mil; e cancelamentos, no exercício, de Restos a Pagar inscritos com disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino, R\$ 437,528 milhões, reduzindo, desse modo, o percentual de aplicação em MDE para 19,80% frente ao apresentado pelo Estado, 25,32% – tabela 153, fls. 276, e tabela 159, fls. 286, do Relatório Técnico. Quanto a esses valores, o Estado se pronunciou sobre os dois primeiros, conforme demonstrado a seguir; contudo, sobre os demais, não houve nenhuma manifestação.

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, esta equipe sugere seja determinado ao Estado que se abstenha de incluir tais despesas no limite mínimo de gastos com MDE.

Esclarecimentos Prestados

Sobre o assunto, a SEF informou que a nota explicativa nº 6.6, disposta no Relatório Contábil de 2019, às fls. 124 a 126, relata tal fato. Nela, consta que, de acordo com a CR/88, em seu art. 212, os Estados deverão aplicar, anualmente, 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e que, para tal controle, o MDF, 9ª edição, instituiu o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, Anexo 8 do RREO. Consta, ainda, no referido Manual que são consideradas como despesas com MDE os gastos voltados à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais em todos os níveis, listando-as em seguida.

A SEF informou que, de acordo com o MDF, as despesas com MDE totalizaram R\$ 11,133 bilhões, conforme tabela 86, fl. 125 do Relatório Contábil do exercício de 2019 e, que, entretanto, foram identificadas, nesse ano, despesas relacionadas com MDE referentes ao pagamento de servidores inativos da área da Educação com recursos ordinários (Fonte 10), da ordem de R\$ 2,263 bilhões, assim composto: SEE, R\$ 2,252 bilhões; Unimontes, R\$ 5,873 milhões; UEMG, R\$ 4,552 milhões e Fundação Helena Antipoff, R\$ 409 mil.

Ressaltou que o Orçamento Fiscal do Estado, para o exercício de 2020, devidamente aprovado pelo Poder Legislativo, fixou em R\$ 20,173 bilhões o montante das despesas com MDE, sendo que, desse total, R\$ 6,342 bilhões referem-se a recursos ordinários, Fonte 10, os quais serão utilizados para custear benefícios previdenciários de servidores inativos da área da Educação, registrados na UO 4461- Fundo Financeiro de Previdência (Funfip), acrescentando:

Foi lavrada a Ata da Reunião nº 03/2019 da Câmara de Coordenação da Ação Governamental citando o Parecer AGE nº 16.147, de 30/10/2019, o qual relata que não haveria ilegalidade na inclusão das referidas despesas, considerando o Princípio da Presunção da Constitucionalidade e até a pacificação jurisprudencial pelo STF sobre a matéria, fato que ocorreu somente em abril de 2020 conforme Acórdão nº 2799 do Supremo Tribunal Federal.

Assim, na referida Ata, a Câmara de Coordenação da Ação Governamental autoriza que: “as despesas com os inativos e pensionistas do Setor educação sejam consideradas na aplicação do percentual mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) da receita de impostos e transferências constitucionais na manutenção e desenvolvimento do ensino.”(grifo nosso).

Finalizou expondo que, diante desse entendimento, foram computadas tais despesas no montante aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino, constante no Anexo 8, integrante do RREO referente ao 6º bimestre, exercício de 2019, alcançando um índice de aplicação de 25,32%, e que, diante dos argumentos apresentados, o Poder Executivo considerou a inclusão das despesas destinadas ao custeio de servidores públicos estaduais inativos, da Função Educação, pagas com recursos ordinários, Fonte 10, no cômputo das despesas com ações de MDE, para efeito do cálculo do índice previsto no art. 212 da CR/88.

A Advocacia-Geral do Estado – AGE, por seu turno, manifestou-se sobre o assunto, nos seguintes termos:

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.

Citou que o relatório de controle interno da Controladoria Geral do Estado, disponível no site da Assembleia Legislativa, evidencia 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.

Informou que, ante o pontuado, havendo dois entendimentos sobre a matéria, entre os emitidos pelos 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”. E acrescentou:

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.

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.

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.

Análise da Cfamge

Importante mencionar, inicialmente, que são consideradas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis. Sobre a matéria, o art. 70, inciso I, da Lei 9.394/96 – LDB determina que, quanto a gastos com pessoal, devem ser consideradas as despesas destinadas à remuneração e ao aperfeiçoamento

do pessoal docente e demais profissionais da Educação, excetuando-se aquelas com pessoal em desvio de função ou em **atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino** (grifo nosso), conforme previsto no seu art. 71, inciso VI. No caso, os gastos com inativos não contribuem diretamente com a manutenção e desenvolvimento do ensino, uma vez que tais profissionais já se encontram fora do sistema educacional.

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

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

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

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

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

I – remuneração: **o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função**, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes; [...] (grifo nosso).

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

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

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

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

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

Reforça-se que há normativo desta Corte de Contas dispendo sobre a impossibilidade de serem considerados os gastos com inativos no cômputo das despesas com MDE para efeito de cálculo do índice constitucional em Educação. Trata-se da IN/TCEMG 13/08, com as modificações introduzidas pela IN/TCEMG 09/11, que, no § 1º do seu art. 6º, fixou a impossibilidade de serem considerados, na composição do índice de aplicação no ensino, os gastos com inativos e pensionistas da área da Educação, tendo previsto, inclusive, de forma transitória, a concessão de prazo para a adequação a esse dispositivo. Aliás, visando a essa adequação, o Governador do Estado, à época, apresentou proposta de formalização de Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, efetivado e consubstanciado no Processo n. 862.943, aprovado na Sessão Plenária de 25/4/12, no qual foi pactuada a adequação gradual da aplicação dos recursos na área da manutenção e desenvolvimento do ensino, a saber: em 2012 – 22,82%; 2013 – 23,91%; e, finalmente, em 2014, 25%. Em 2012 e 2013, portanto, após as modificações introduzidas pela IN/TCEMG 09/11, o Estado computou como MDE os gastos com inativos; contudo, esta equipe técnica os expurgou do cálculo do índice constitucional, o que não foi encampado pelo Tribunal, aceitando-os **excepcionalmente, nesses exercícios**. De 2014 a 2018, tais gastos não foram considerados pelo Estado para o atingimento do índice; todavia, em 2019, voltaram a ser computados.

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

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

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

Não custa citar, ainda, a lição de Caldas Furtado¹⁶ sobre o tema:

Também não constituem despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino o pagamento de proventos e outros gastos vinculados à inatividade dos professores e demais trabalhadores da educação. De fato, o pagamento do pessoal inativo – egresso, ou não, do sistema de educação – deve ser feito à custa do orçamento da previdência de cada um dos membros federados.

No que se refere à manifestação da SEF no sentido de que o Orçamento Fiscal do Estado, para o exercício de 2020, devidamente aprovado pelo Poder Legislativo, fixou em R\$ 20,173 bilhões o montante da despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo que, desse total, R\$ 6,342 bilhões referem-se a recursos ordinários, Fonte 10, para custear benefícios previdenciários de servidores inativos da área

16 CALDAS FURTADO, J. R. Direito Financeiro. 4.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p..260.

da Educação, registrados na UO 4461 – Fundo Financeiro de Previdência – Funfip, registra-se que a LOA não é o instrumento adequado para redefinir essa matéria em quaisquer exercícios, o que demandaria que a questão fosse analisada sob o filtro das reais normas que podem tratar da matéria.

Com efeito, o argumento de que a LOA/2020 teria fixado despesas com MDE, sendo que parte delas referem-se a gastos com inativos da Educação, Fonte 10, vai de encontro ao Princípio da Exclusividade, previsto no art. 165, § 8º, da Constituição Federal, segundo o qual “a lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei”.

A esse respeito, o Conselheiro do TCE/MA e Professor de Direito Financeiro José de Ribamar Caldas Furtado¹⁷ ensina que:

O orçamento público, porque vigora de 1º de janeiro a 31 de dezembro (princípio da anualidade), é, pela própria natureza, lei temporária, ou seja, traz consigo o início e o término de sua vigência; é lei dotada de autorrevogação. Desse modo, é complicado entender como essa lei poderia disciplinar relações jurídicas estranhas ao sistema orçamentário. Como ficariam essas situações após a vigência da lei? A própria lei orçamentária daria sobrevida à sua parte estranha ao orçamento? De qualquer sorte, é válido o comando constitucional para evitar tais abusos.

Desse modo, baseando-se no art. 165, § 8º, da Constituição Federal, não compete à LOA definir ou redefinir quais matérias podem ser consideradas “manutenção e desenvolvimento do ensino”. O seu alcance é, portanto, frisa-se, limitado à previsão de receitas e à fixação de despesas.

Na realidade, a competência para legislar sobre Diretrizes e Bases da Educação é privativa da União, conforme dispõe o art. 22, XXIV, da Constituição Federal. Igualmente, a competência para legislar sobre Direito Financeiro é concorrente, cabendo à União, mais uma vez, estabelecer normas gerais sobre o assunto, consoante estabelece o art. 24, I, da Constituição Federal.

Partindo desse ponto, foi editada a Lei 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, que estabeleceu, em seus arts. 70 e 71, quais despesas poderão ser consideradas e quais não estão enquadradas no conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino para fins de atingimento do índice constitucional. Assim, considerando a competência federal para legislar sobre essa temática e tendo em vista que a função exclusiva da LOA é restrita à previsão de receitas e à fixação de despesas, não se mostra juridicamente adequado dizer que a LOA/2020, mesmo tendo sido aprovada pelo Poder Legislativo, poderia redefinir a matéria no âmbito do Estado.

Poder-se-ia mencionar, oportunamente, o art. 7º, III, da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020 (LDO/2020), o qual determinou que a proposta orçamentária seria acompanhada de demonstrativo dos recursos a serem aplicados em MDE. O mero envio ou a simples aprovação do PLOA com um demonstrativo que evidencie – na dimensão do planejamento – o cumprimento do mínimo constitucional com MDE é medida salutar e não afronta o Princípio da Exclusividade. Como se sabe, a própria Lei 4.320/64 prevê uma série de quadros e anexos que acompanharão o PLOA e, nem por isso, há violação ao art. 165, § 8º, CR/88, uma vez que, tais quadros tratam apenas de outras formas de demonstrar as despesas fixadas e as receitas previstas.

17 CALDAS FURTADO, J. R. Direito Financeiro. 4.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p.100.

Do mesmo modo, a previsão na LDO/2020 de encaminhamento do PLOA acompanhado de demonstrativo de recursos a serem destinados à MDE também não contraria o art. 165, § 8º, CR/88. Isso não quer dizer, contudo, que o referido demonstrativo pode modificar ou redefinir temas que não estão dentro das matérias passíveis de serem tratadas na LOA ou sequer compõem a competência legislativa estadual.

Assim, se as despesas computadas no demonstrativo a que se refere o art. 7º, III, da LDO/2020 contrariarem a legislação de regência (LDB e IN 13/08) ou, caso o Executivo entenda (equivocadamente, conforme interpretação da Cfamge) que a LOA/2020 pode redefinir matérias de competência da União e que extrapolam o princípio da Exclusividade, deverá o gestor, no curso do exercício, apresentar novo projeto de lei para alterar a LOA, valendo-se, inclusive, de créditos adicionais ou realocações de despesa, sob pena de não cumprimento do mínimo constitucional.

Dessa forma, quanto a esse ponto, não compete à LOA tratar de outros assuntos que não sejam a previsão de receitas e a fixação de despesas. Além disso, o estabelecimento de regras gerais de Direito Financeiro e de Diretrizes e Bases da Educação escaparia às competências do Estado.

Ademais, convém destacar que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Ag.Reg.na ACO 2799/DF assim decidiu:

1. No art. 212 da Constituição da República se exige que os Estados apliquem, no mínimo, vinte e cinco por cento (25%) de sua receita resultante de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino.
2. Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional se considera, para efeitos de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, a remuneração paga aos profissionais da educação que não estejam em desvio de função ou exercendo atividade que não contribua diretamente para o ensino.
- 3. Impossibilidade de se incluir o pagamento de proventos de inativos no conceito de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, sob pena de descumprimento do art. 212 da Constituição da República (grifo nosso).**

Nessa mesma linha, especificamente quanto às despesas de MDE de 2020 do Estado de Minas Gerais, o Plenário deste Tribunal de Contas, em 29/7/2020, à unanimidade, concedeu medida cautelar, no âmbito do processo de Acompanhamento 1088916, para determinar ao Executivo que se abstenha de computar gastos com inativos no percentual mínimo de MDE.

Trata-se de importante decisão por meio da qual se reafirma o que a LDB já prevê há mais de 20 anos. Não que houvesse dúvidas quanto a isso, uma vez que o próprio conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino é autoexplicativo e, por si só, já afasta do seu âmbito as despesas com inativos

Registra-se, por fim, que não assiste razão à SEF de considerar as despesas com inativos e pensionistas na aplicação do mínimo constitucional da Educação baseando-se na **autorização** dada pela Câmara de Coordenação da Ação Governamental, em cuja ata de Reunião (nº 03/2019) tenha sido relatado que não haveria ilegalidade na inclusão das referidas despesas, considerando o Princípio da Presunção da Constitucionalidade, tendo em vista que devem ser observados os normativos sobre a matéria, bem como os entendimentos do STF.

No que diz respeito ao argumento da Advocacia-Geral do Estado – AGE referente à LINDB, o tema será tratado em tópico específico deste relatório.

Em face do exposto, infere-se que, para fins do cumprimento constitucional na aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino, não se deve considerar as despesas com inativos e obrigações patronais, razão pela qual a Cfamge mantém o seu apontamento inicial quanto à irregularidade.

17 - Restos a Pagar não Processados - RPNP, inscritos no exercício, sem disponibilidade financeira de recursos vinculados ao Ensino.

A despeito deste Tribunal ter aceitado, nos últimos anos, o cômputo dos RPNP sem disponibilidade financeira para alcance do mínimo constitucional em Educação¹⁸, há consenso entre a Instrução Normativa do TCEMG e o cálculo realizado pela Coordenadoria de Análise das Contas de Governos Municipais – CACGM de que os RPNP sem disponibilidade financeira não poderão ser computados para esse fim. Assim, esta equipe técnica entende que, do total dos Restos a Pagar Não Processados – RPNP inscritos no exercício (R\$ 261.359.217,17) e que compõem os gastos com MDE, apenas R\$ 228,93 – vinculados aos Recursos do Fundeb – poderão ser considerados na apuração do índice constitucional, uma vez que ficou demonstrada a disponibilidade de caixa desses recursos; logo, os valores a serem expurgados dos gastos com MDE correspondem à diferença entre ambos, ou seja, R\$ 261.358.988,24.

Esclarecimentos Prestados

A SEF expõe, inicialmente, que na apuração do índice constitucional de MDE, em 2019, o Governo efetuou despesas no valor de R\$ 13,395 bilhões, perfazendo o correspondente a 25,42% das receitas resultantes de impostos e transferências livres. Do total aplicado, foram consideradas as despesas em todos os seus estágios, empenhadas, liquidadas e pagas, bem como aquelas inscritas em Restos a Pagar Não Processados, a despeito de o Poder Executivo ter apresentado disponibilidade financeira negativa de caixa em 31/12/19, conforme Anexo 5 do RGF, tendo destacado também, que foram incluídas as despesas com inativos no índice de 2019.

A SEF informou, no que diz respeito à inclusão dos Restos a Pagar Não Processados no índice constitucional da Educação, que, embora o Poder Executivo tenha demonstrado disponibilidade de caixa negativa, nos últimos anos o Governo vem apresentando sucessivos déficits orçamentários, fato igualmente disposto nas Leis Orçamentárias devidamente aprovadas pelo Poder Legislativo. A Lei 23.290/19 estimou as receitas em R\$ 100,33 bilhões e fixou as despesas em R\$ 111,773 bilhões, prevendo, portanto, déficit orçamentário para o exercício, tendo atingido, ao final do ano, o valor de R\$ 8,6 bilhões, inferindo que as receitas arrecadadas foram menores que as despesas empenhadas.

Ressaltou que, muito embora a disponibilidade de caixa negativa do Poder Executivo, em 31/12/19, tenha sido da ordem de R\$ 36,9 bilhões, todos os Restos a Pagar Não Processados foram considerados e devidamente registrados na contabilidade, em atendimento aos procedimentos contábeis vigentes, evidenciando, desse modo, os compromissos assumidos pelo Governo, mesmo que pendentes de liquidação e pagamento, e, de forma transparente, a situação fiscal do Estado. Nesse sentido, os RPNP

¹⁸ Em caráter excepcional, o Pleno do TCEMG, na apreciação do Balanço Geral do Estado, Exercício de 2016 – Processo 1007.713, deliberou pela emissão de Parecer Prévio pela aprovação das contas, aceitando computar os RPNP sem disponibilidade financeira para efeito de alcance do índice mínimo de 25%, com fundamento na grave crise financeira.

vinculados a manutenção e desenvolvimento foram reconhecidos na contabilidade e considerados no cômputo do índice de 2019.

Citou que merece atenção a própria observação do Tribunal de Contas, no relatório da Cfamge, item 6.1, sobre considerar Restos a Pagar no índice da Educação:

Já em relação à Educação, não há na legislação federal qualquer dispositivo que discipline o estágio da despesa que será considerado para fins da apuração do índice constitucional. **Tem-se, portanto, no nível legal, verdadeiro vácuo legislativo quanto à normatização do cômputo dos RPP para fins de ASPS e MDE (grifo nosso).**

Por último, enfatizou:

É necessário destacar que o Governo de Minas vem empreendendo esforços no sentido de pagar suas obrigações, apesar da grave crise fiscal pela qual passa o Estado. Como exemplo pode citar que de janeiro a junho de 2020 o Estado pagou mais de R\$ 1,0 bilhão de Restos a Pagar vinculado ao índice de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Por fim é importante assinalar que nos exercícios de 2015 a 2018, o douto Tribunal de Contas, quando da emissão dos Pareceres Prévios sobre as Contas Governamentais, pelo Tribunal Pleno, tem considerado os restos a pagar não processados no cômputo do índice de educação, conforme observa a própria CFAMGE no item 6.2.2.3.4 do seu relatório sobre as contas de 2019.

Por todo o exposto considerando o déficit orçamentário em 2019 de R\$ 8,6 bilhões, desconsiderar os restos a pagar não processados no índice constitucional da educação, por falta de capacidade financeira, soa dissonante do ponto de vista da evidência da informação tendo em vista que os pagamentos de restos a pagar, conforme prevê a legislação, acontecem nos exercícios subsequentes.

Quanto ao pronunciamento da AGE, tem-se que se restringiu, apenas, à transcrição de parte do relatório técnico ao mencionar: 1) que o **Estado deixou de registrar os cancelamentos dos Restos a Pagar Processados – RPP e Não Processados – RPNP, ocorridos em 2019, provenientes dos exercícios anteriores, no valor total de R\$ 437,528 bilhões**, em clara inobservância às orientações contidas no MDE da STN; e 2) 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 e que o descumprimento deste 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, sem, contudo, tecer comentário.

Em seguida citou que, feitas as considerações acima e atentando para o relatório da SEF, disponível no site da Assembleia Legislativa, apontou-se um percentual de 25,42%, com o que se tem por cumprida a norma constitucional, esclarecendo:

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.

Análise da Cfamge

Inicialmente, faz-se necessário registrar que o fato de não haver, na legislação federal, qualquer dispositivo que discipline o estágio da despesa que será considerado para fins da apuração do índice constitucional, não quer dizer que inexista outras regras a esse respeito. Como visto, o Tribunal de Contas,

há tempos, fixou, por meio de Instrução Normativa, o entendimento de que restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira não poderão ser computados para fins dos mínimos constitucionais. Isso, aliado a um contexto de proposta de mudança de metodologia – ainda em fase de discussão nesta Corte de Contas – sobre a possibilidade ou não dos **RPP** sem disponibilidade financeira específica poderem, de fato, ser computados como despesas com MDE e ASPS, conforme exaustivamente discorrido no Relatório Técnico inicial, no preâmbulo do Tópico 6 – Recursos Vinculados por Determinação Constitucional.

Como se vê, o Estado, por meio da SEF, alegou que nos últimos exercícios o Governo vem apresentando sucessivos déficits orçamentários e que, neste ano, foi atingida a cifra de R\$ 8,6 bilhões. Continuou sua defesa ressaltando que, muito embora o Poder Executivo tenha apresentado, em 31.12.19, uma disponibilidade de caixa negativa, da ordem de R\$ 36,9 bilhões, todos os Restos a Pagar foram considerados e devidamente registrados na contabilidade em atendimento aos procedimentos contábeis vigentes, evidenciando, desse modo, os compromissos assumidos – mesmo sem liquidação e pagamento – e, de forma transparente, a situação fiscal do Estado.

Contudo, a IN/TCEMG 13/08, com as alterações da IN/TCEMG 05/12, estabelece, claramente, regra específica e abrangente relativa às despesas que deverão ser consideradas no índice de MDE. Veja-se o que prevê seu dispositivo:

Art. 5º, IN 13/08 – [...]

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

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

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

Da leitura da referida Instrução, aplicável a todos os jurisdicionados do Tribunal (Estado e Municípios), conclui-se que, tanto os Restos a Pagar Processados como os Restos a Pagar Não Processados (na dicção da IN, “despesas empenhadas, liquidadas **ou não**”) somente poderão ser computados como MDE **se possuírem disponibilidade de caixa específica ao final do exercício**.

Além disso, no plano infralegal, a 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, à fl. 308, apresenta as seguintes orientações quanto aos Restos a Pagar, inscritos no exercício, sem disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino.

Registra, como valores a serem deduzidos, somente no RREO do último bimestre do exercício, a parcela dos Restos a Pagar, inscritos no encerramento do exercício de referência, que exceder o valor, em 31 de dezembro, da disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados à Educação. Ressalta-se que a inscrição em Restos a Pagar no exercício limita-se, obrigatoriamente, à suficiência de caixa, que representa a diferença positiva entre Disponibilidade Financeira e as Obrigações Financeiras a fim de garantir o equilíbrio fiscal no ente.

[...]

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

Vê-se que o MDF tratou, também, dos restos a pagar em sentido amplo. Ele não restringiu o conceito de Restos a Pagar; pelo contrário, deixou em aberto. Ao discorrer sobre quais despesas serão deduzidas, o

Manual não mencionou os Restos a Pagar **Não Processados**, ele disse apenas “Restos a Pagar”. Contudo, a Cfamge tem considerado, para efeito do cômputo do índice constitucional, os Restos a Pagar Processados – RPP, independentemente de haver disponibilidade financeira ao final do exercício, e **tem decotado das despesas com MDE os Restos a Pagar Não Processados – RPNP, devido à insuficiência financeira para acobertá-las no exercício subsequente.**

Importante salientar, também, o estabelecido na LRF, Lei Complementar 101, de 4/5/20, em seu parágrafo 1º, art. 1º, e o disposto em seu art. 42.

Art. 1º [...]

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

Art. 42 – É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

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

Infere-se, portanto, que houve imprudência do Governo ao considerar os RPNP, no valor de R\$ 261,359 milhões, no cômputo das despesas, visando o cumprimento do mínimo constitucional de 25% com a manutenção e desenvolvimento do ensino, mesmo tendo reconhecido que não dispunha de recursos financeiros capazes de acobertar tais despesas no exercício seguinte, o que pode ser constatado nas informações constantes do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar – Anexo 5 do RGF do 3º quadrimestre de 2019, Poder Executivo. Resta evidenciado, dessa forma, claro desrespeito às normas legais que discorrem sobre a matéria, bem como às disposições contidas no MDF da STN.

Quanto à alegação da SEF de que o Governo de Minas vem empreendendo esforços no sentido de honrar seus compromissos, apesar da grave crise fiscal pela qual passa o Estado, citando como exemplo que, de janeiro a junho/20 foi pago mais de R\$ 1 bilhão de Restos a Pagar vinculados ao índice de manutenção e desenvolvimento do ensino, informa-se que, em consulta ao Sistema *Business Object* – BO, em 26/7/20, apurou-se que os valores pagos relativos a esses Restos a Pagar perfizeram R\$ 201,841 milhões, conforme pode ser visualizado na tabela seguinte. Contudo, cabe registrar que **nesse montante não foram considerados, por esta equipe técnica, os pagamentos da folha de pagamento da Educação**, visto que, nesse Sistema, não existe a possibilidade de evidenciar os Restos a Pagar da Folha de Pagamento, **por função**, conforme já citado no corpo deste relatório e no relatório inicial, inviabilizando, desse modo, a transparência e o controle, instrumento auxiliar para o acompanhamento da gestão pública. **A propósito, essa equipe técnica reforça, uma vez mais, a necessidade de se recomendar ao Estado que implemente ferramentas, no Armazém de Informações – SIAFI, para viabilizar o controle externo dos restos a pagar relacionados à folha de pagamento por função e por programas.**

TABELA 5
Valores Pagos até Junho de 2020, referentes aos RPP e RPNP, por Anos-Origem 2013 a 2019

Ano - Origem RPNP	Valores Inscritos de RPP em 2020	Valores Inscritos de RPNP em 2020	Valores Pagos RPP até Junho/2020 (A)	Valores Pagos RPNP até Junho/2020 (B)	Total Pago RPP e RPNP C = (A + B)
2013	1.000,00	0,08	-	-	-
2014	80.648.115,77	249.251.250,00	80.003,08	-	80.003,08
2015	363.352.781,68	117.863.685,75	5.072.515,01	469.884,74	5.542.399,75
2016	298.617.324,89	286.015.578,34	10.444.617,51	3.658.415,15	14.103.032,66
2017	467.337.104,80	313.456.465,62	33.069.829,55	1.069.815,86	34.139.645,41
2018	104.823.091,39	564.395.906,85	33.212.378,45	84.354,77	33.296.733,22
2019	219.292.789,26	261.687.482,69	68.941.133,21	45.738.458,16	114.679.591,37
Total	1.534.072.207,79	1.792.670.369,33	150.820.476,81	51.020.928,68	201.841.405,49

Fonte: Armazém de Informações - Siafi.

Diante do exposto, esta equipe ratifica os entendimentos exarados no Relatório Técnico, Item 6.2.2.3.4, às fls. 286, reproduzindo a Tabela 159 dos autos, que reflete os ajustes procedidos pela Cfamge nos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, evidenciando que o Estado aplicou, em 2019, pouco menos de 20% de sua Receita Líquida de Impostos e Transferências com MDE, em descumprimento ao percentual mínimo de 25% fixado pela Constituição Federal, em seu art. 212.

TABELA 6
Índice de MDE Apurado pela Cfamge - Valor Ajustado

Exercício de 2019	Ocorrências	R\$ Valores
	Despesas Liquidadas com Ações Típicas de MDE	11.678.943.403,25
	Restos a Pagar Não Processados - RPNP Incluídos nas Despesas com MDE	261.359.217,17
	Total das Despesas com Ações Típicas de MDE (A)	11.940.302.620,42
	Perda com o Fundeb (Resultado Líquido das Transferências do Fundeb)	1.455.265.571,86
	Restos a Pagar Não Processados - RPNP, Inscritos no Exercício, sem Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino	(261.358.988,24)
	Cancelamentos, no Exercício, de Restos a Pagar Inscritos, com Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino	(437.528.155,96)
	Despesas com Inativos	(2.262.829.699,26)
	Despesas com Assistência Comunitária	(638.997,99)
	Total das Deduções Consideradas para Fins do Limite Constitucional de Aplicação Mínima em MDE (B)	(1.507.090.269,59)
	Total das Despesas para Fins de Limite C = (A - B)	10.433.212.350,83
	Receita Líquida de Impostos e Transferências (D)	52.694.470.347,20
	Percentual de Aplicação em MDE sobre a Receita Líquida de Impostos E = (C / D*100)	19,80%

FONTE: Armazém de Informações - Siafi/Anexo 8 do RREO do 6º Bimestre de 2019/ Manual dos Demonstrativos Fiscais - MDF da STN.

Por fim, informa-se que, a despeito desta Corte de Contas ter citado o Senhor Governador do Estado, Romeu Zema Neto, para se manifestar sobre os apontamentos inseridos em cada tópico do Relatório Técnico, constatou-se que não houve apresentação de justificativas em dois deles, relativos ao tópico Educação, de expressiva relevância, quais sejam:

- Encaminhamento a este Tribunal, juntamente com a Prestação de Contas Anual, do Parecer Circunstanciado, elaborado pelo Consfundeb, sobre toda a movimentação, em 2019, dos recursos recebidos e sua aplicação, em observância ao art. 13 §§ 2º e 4º da IN/TCEMG 13/08, alterada pela IN/TCEMG 05/12;
- Posicionamento sobre o não repasse, pelo Estado, ao Fundeb, da parcela a que ele tem direito sobre a alíquota adicional de até 2% do ICMS destinado ao Fundo de Combate à Pobreza, prevista no art. 82, § 1º, do ADCT, conforme exposto às fls. 271 a 276 do Relatório Técnico.

Por esse motivo, essa equipe técnica mantém os dois apontamentos constantes no relatório inicial.

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

Esclarecimentos Prestados

No que concerne ao citado apontamento, o Poder Executivo, em sede de defesa, apresentou os seguintes esclarecimentos:

“No exercício de 2019, o governo de Minas Gerais destinou para Aplicações de Recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde no Estado – ASPS o montante de R\$ 6.717.688.869,59, o que representou 12,75% da Receita Líquida de Impostos e Transferências, considerando a despesa empenhada, superior ao percentual destinado na Lei Orçamentária Anual para 2019 que era de 12,09%.

Em 31/12/2019 tal montante aplicado era composto de recursos executados nos diversos estágios da realização da despesa, quais sejam, empenhados, liquidados ou pagos, que, independentemente da situação, estavam compromissados com o financiamento de ações e serviços públicos de saúde no Estado. Desta forma no índice final de 12,75% o Estado considerou o saldo de restos a pagar não processado inscrito no exercício financeiro, como vem procedendo nos últimos anos.

Quanto à indisponibilidade de caixa para suportar a inscrição das despesas vinculadas às ações e Serviços Públicos vinculados à Saúde em Restos a Pagar, os quais foram incluídos no cálculo do índice constitucional de recursos ligados à Saúde, inferimos que o empenhamento das despesas não invalida a sua participação no total aplicado. Pelo contrário, ao empenhar recursos orçamentários o Estado assume o compromisso junto a fornecedores de honrar com o devido pagamento por bens adquiridos e serviços prestados, conforme entendimentos apresentados a seguir.

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

Segundo Silva (2012) “o empenho é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado uma obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição que será cumprido com a entrega do material, a medição da obra ou a prestação dos serviços”.

“O empenho é prévio, ou seja, precede à realização da despesa e tem de respeitar o limite do crédito orçamentário. Ao emitir o Empenho, o Estado de Minas Gerais atendeu a programação orçamentária e assumiu o compromisso junto ao credor na aquisição de materiais ou serviços ligados aos serviços de saúde”. (Silva, 2012)

Assim, a manutenção dos recursos empenhados em Restos a Pagar para aplicação em ações de saúde no exercício de 2019 retrata a subsistência e fidedignidade dos compromissos assumidos.

Diante disso, entendemos ser pertinente a inclusão dos Restos a Pagar Processados e não Processados inscritos em 31/12/2019, na base de cálculo dos recursos aplicados em ações e serviços públicos de saúde no Estado, ratificando, assim, o índice de 12,75% apresentado pelo Governo de Minas Gerais em sua Prestação de Contas relativa ao exercício de 2019.

Deve-se ressaltar que, o Poder Executivo vem envidando esforços no sentido de pagar tanto as obrigações do exercício em questão bem como aquelas inscritas em restos a pagar. Como exemplo citamos que até 30 de junho de 2020, foram pagos, no geral, recursos da ordem de R\$ 8,6 bilhões de restos a pagar incluindo folha de salários em todo o estado, apesar do cenário de grave crise econômica e financeira vivenciado pelo Estado de Minas Gerais que tem refletido em constantes déficits orçamentários nos últimos exercícios financeiros, conforme dispostos nas Leis Orçamentárias Anuais e nos Balanços Gerais. Somado aos sucessivos déficits nos últimos anos, recentemente a situação fiscal do Estado vem sendo agravada pela pandemia do coronavírus que requer atenção especial do Governo.

É importante ressaltar que o Decreto Estadual nº 47.891 de 20 de março de 2020 decretou, para fins de aplicação do artigo 65 da Lei Complementar nº 101/2000, estado de calamidade pública no âmbito de todo o território do Estado, com efeitos até o dia 31/12/2020, em razão dos impactos socioeconômicos e financeiros decorrentes da pandemia causada pelo COVID-19.

Em 31 de março, foi publicado o Decreto nº 47.904 com o Plano de Contingenciamento de gastos no âmbito do Poder executivo, que estabelece as diretrizes de redução de despesas para os órgãos e entidades do Poder Executivo.

Essas medidas e outras ações empreendidas pelo Governo Mineiro visam mitigar os efeitos financeiros vividos pelo Estado, cujas obrigações mesmo que somente empenhadas estão corretamente evidenciadas de forma transparente nas demonstrações contábeis do Governo Estadual.

Finalmente quanto a indagação do Egrégio Tribunal de Contas de que as despesas pagas na modalidade 96 (Aplicação Direta – Art. 25 da LC 141 de 2012) em 2019, superou em R\$ 3.000,00 o valor liquidado conforme disposto na tabela 180 do Relatório da CFAMGE-TCE, esclarecemos que em consulta realizada no Armazém de Informações do SIAFI-MG, foram empenhados recursos de R\$ 850.049.526,40, liquidado o valor de R\$ 842.141.285,32 e pago o mesmo montante liquidado, conforme prevê a Lei Federal 4.320. Em restos a pagar não processados foram inscritos valores de R\$ 7.908.231,08.

Desta forma o apontamento do TCE de que ocorreu pagamento superior ao valor liquidado na modalidade 96 em 2019, não procede pois o valor pago foi igual ao valor liquidado.”

Análise da Cfamge

As informações apresentadas pelo Estado, em sede de defesa, não trazem elementos que possam alterar o entendimento consignado pela Cfamge às fls 311 do seu Relatório Técnico, assentado na LC 141/12, em seu art. 24, e no Manual de Demonstrativos Fiscais – 9ª edição, da STN, segundo o qual, para efeito de cálculo dos recursos mínimos aplicados em Saúde, serão consideradas as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar **até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício.**

Sendo assim, diante da inexistência de disponibilidade financeira vinculada à Saúde, evidenciada pelo Estado no Anexo V – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, do Relatório de Gestão Fiscal – RGF, as despesas empenhadas e inscritas em RPNP não poderão ser computadas no cálculo do percentual mínimo aplicado em ASPs. Também não foram consideradas as despesas liquidadas, no montante de R\$ 1.282.948,27, relativas ao TDCO 0011/2018, pelas razões mencionadas à fl. 300 do Relatório Técnico.

Diante do exposto, esta equipe técnica ratifica o seu entendimento, exarado à fl. 323 do citado relatório, que, no exercício de 2019, as aplicações em ASPS totalizaram R\$ 4.703.147.831,13, correspondendo a 8,93% da receita base de cálculo, evidenciando o não cumprimento do inciso II, art. 77, ADCT da CR/88, acrescentado pela EC 29/00.

Já no que diz respeito à execução orçamentária das despesas na Modalidade de Aplicação 96, a Cfamge constatou que o valor empenhado foi de R\$ 850.049.526,40, o liquidado, de R\$ 842.141.295,32 e o **valor pago financeiro**, de R\$ 842.144.295,32.

Não obstante, a SEF afirmou que o valor pago foi igual ao liquidado. Verificando a informação disponível no Armazém de Informações – Siafi, é possível constatar que a SEF fez referência ao **valor pago orçamentário**. Assim, conforme tabela abaixo, fica evidente que há uma diferença de R\$ 3.000,00 entre o **valor pago financeiro** e o **valor pago orçamentário**, e que, portanto, o **valor pago financeiro** superou o valor liquidado no mesmo montante.

TABELA 7
Execução da Despesa Orçamentária - Modalidade 96

Execício de 2019				R\$
Modalidade	Despesa Empenhada	Despesa Liquidada	Pago Orçamentário	Pago Financeiro
96	850.049.526,40	842.141.295,32	842.141.295,32	842.144.295,32

Fonte: Armazém de Informações - Siafi.

A subdivisão entre “pagamento orçamentário” e “pagamento financeiro” não é encontrada no ordenamento jurídico e na doutrina especializada. Conforme explica James Giacomoni¹⁹, o estágio da despesa denominado “pagamento” possui apenas duas subdivisões:

O estágio do *pagamento* é desenvolvido em dois momentos distintos: (a) a emissão da *ordem de pagamento*; e (b) o pagamento propriamente dito.

A *ordem de pagamento* da despesa, que **só será emitida após a liquidação**, constitui-se em despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga. A *ordem de pagamento*, assim, como a ordenação da despesa (no empenho), é da competência da principal autoridade de cada entidade governamental ou órgão público.

[...]

A realização da despesa encerra-se com o pagamento propriamente dito. Este será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídas, bem como por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento (itálico no original e grifo em negrito nosso).

Diante da ausência de definição na literatura jurídica sobre os dois termos, foi necessário recorrer a outros meios para compreender a distinção dos filtros sistêmicos. Assim, de acordo com as informações disponíveis no Armazém de Informações – Siafi, os conceitos de “pago orçamentário” e “pago financeiro” são os seguintes:

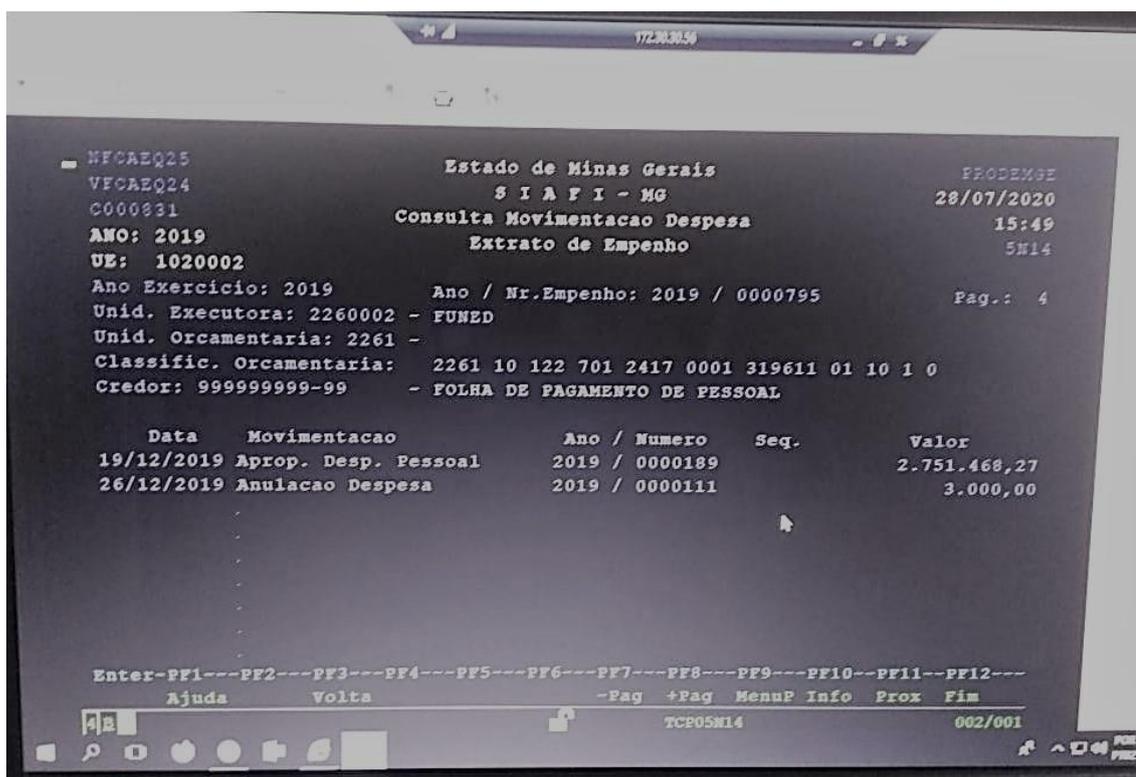
- Valor Pago Financeiro: “Valor referente aos pagamentos efetuados através de movimentações bancárias, escriturais e apropriação contábil da despesa”;

¹⁹ GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 330-331.

- Valor Pago Orçamentário: “Valor pago, por empenho, resultante da expressão: Valor Ordens de Pagamento + Valor multas contratuais + Valor retenções/consignações registradas por credor/empenho. ATENÇÃO: ESTA INFORMAÇÃO NÃO PERMITE A UTILIZAÇÃO DA CLASSE ‘Dados Ordem de Pagamento – Despesa por ser originada de Empenho’. O VALOR PAGO ORÇAMENTÁRIO NÃO DEVE SER EXTRAÍDO COM SELEÇÃO DE MÊS VISTO QUE SUA ASSOCIAÇÃO ESTÁ VINCULADA AO MÊS DO DOCUMENTO DE EMPENHO E NÃO DA ORDEM DE PAGAMENTO”.

Neste ponto, observa-se que as diferenças entre valor pago financeiro e valor pago orçamentário, acima descritas, não são suficientes para explicar o porquê do **valor pago financeiro** estar maior do que o valor liquidado, considerando as fases de execução orçamentária de despesa (empenho, liquidação e pagamento, nesta ordem), de acordo com o que determina a Lei 4.320/64.

Após a apresentação da defesa, esta equipe técnica identificou que o valor de R\$ 3.000,00, já mencionado, é referente ao Empenho 795, da UO 2261 e UE 2260002. Em consulta ao Siafi (imagens abaixo), foi identificada, com o devido histórico de referência, anulação no exato valor de R\$ 3.000,00. Não obstante, o histórico também é insuficiente para justificar o pagamento em valor superior ao da liquidação, conforme se verifica abaixo.



172.30.30.50

NFCAEQ25
VFCAEQ24
C000831

Estado de Minas Gerais
S I A F I - MG
Consulta Movimentacao Despesa
Extrato de Empenho

PRODEXE
28/07/2020
15:49
5K14

ANO: 2019
UE: 1020002

Ano Exercício: 2019 Ano / Nr. Empenho: 2019 / 0000795 Pag.: 4
Unid. Executora: 2260002 - FUNED
Unid. Orcamentaria: 2261 -
Classific. Orcamentaria: 2261 10 122 701 2417 0001 319611 01 10 1 0
Credor: 999999999-99 - FOLHA DE PAGAMENTO DE PESSOAL

Data	Movimentacao	Ano / Numero	Seq.	Valor
19/12/2019	Aprop. Desp. Pessoal	2019 / 0000189		2.751.468,27
26/12/2019	Anulacao Despesa	2019 / 0000111		3.000,00

Enter--PF1---PF2---PF3---PF4---PF5---PF6---PF7---PF8---PF9---PF10---PF11---PF12---
Ajuda Volta -Pag +Pag MenuP Info Prox Fim

TC05M14 002/001

Estado de Minas Gerais
S I A F I - MG
Consulta Anulacao da Despesa Orcamentaria

29/07/2020
14:06

An
Un
Un
CP
FO
Nr
Ba
De
Ti
De

Historico
Anulacao de Despesa Orcamentaria
UE: 2260002 - FUNED
Historico Padrao: 1
ANULACAO DESPESA ORCAMENTARIA

Historico de Referencia
ANULACAO DE SALDO REFERENTE A DEVOLUCAO DE PAGTO FOLHA DE OUTUBRO/20
19 DO SERVIDOR [REDACTED], PRIMEIRA PARCELA.
A ANULACAO E NECESSARIA DEVIDO AO RETORNO DA SEGUNDA PARCELA NO VALO
R TOTAL DO SALDO A PAGAR,

Valor: 3.000,00

Operador Reg.: M1367161
Ord.Desp.Reg.: 10369163 [REDACTED]

Enter-PF1---PF2---PF3---PF4---PF5---PF6---PF7---PF8---PF9---PF10---PF11---PF12---
Volta Lanc. MenuP Info Fim

TCF05N16 006/005

Nota: Os nomes dos servidores foram ocultados para lhes preservar a privacidade

Por fim, considerando que o apontamento da Cfamge deu-se em relação ao **valor pago financeiro** e que a resposta da SEF considerou, apenas, o **valor pago orçamentário**, a Unidade Técnica considera que os esclarecimentos prestados não são capazes de alterar as conclusões da Cfamge. Assim, mantém-se o posicionamento de que as despesas pagas, na Modalidade 96, superaram em R\$ 3.000,00 o valor liquidado, em violação ao que preconiza a Lei 4.320/64.

19 - Descumprimento do limite máximo de gastos com pessoal pelo Poder Executivo.

Esta equipe técnica identificou que os gastos com pessoal do Executivo permaneceram superiores ao parâmetro definido pela LRF. Ressalta-se que, até o exercício de 2017, a despesa com pessoal era apresentada pelos Poderes e Órgãos estaduais, com base em duas metodologias: a primeira, seguindo as regras da LRF e da STN; e a segunda, com base nas Instruções Normativas 1 e 5/01, deste Tribunal de Contas (que, em síntese, previam a dedução da totalidade dos gastos com inativos e pensionistas da despesa bruta), ambas revogadas pela IN/TCMG 1/18, razão por que prevaleceram, para o exercício de 2018, somente as normas estabelecidas pela STN.

Importante destacar, que a partir do 3º quadrimestre de 2018, foi alterado, pela Secretaria de Estado de Fazenda, o critério de cálculo da Despesa Total com Pessoal. Até o exercício de 2017 e nos dois primeiros quadrimestres de 2018, eram considerados, no campo das “Despesas não Computadas” do Anexo I do Relatório de Gestão Fiscal, os valores realizados na Fonte 58, a título de Recursos para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS, procedimento esse que reduzia a Despesa Total com Pessoal e, por conseguinte, o seu percentual em relação à RCL.

Esta unidade técnica, em consonância com as orientações contidas nos Manuais de Demonstrativos Fiscais da STN, fez constar de seus relatórios relativos às contas do Governador, exercícios de 2011 a 2017,

observações sobre a imediata utilização desses aportes para pagamento de benefícios previdenciários e sua consequente dedução no cálculo da Despesa Total com Pessoal, cabendo ainda ressaltar a inobservância ao prazo estabelecido pela Portaria MPS 746/11 de que esses recursos deveriam permanecer aplicados por, no mínimo, 5 anos, em conformidade com as normas. Em 2018, como o Poder Executivo passou a adotar a metodologia da LRF, reconhecida como adequada pela STN, a Cfamge não fez observação quanto a esse ponto em relação a esse Poder.

Ocorre que, em 2019, mesmo com a entrada em vigor da Instrução Normativa 01/18, que rompeu a lógica de dedução de todas as despesas com inativos, foi aprovado, no âmbito do Assunto Administrativo 1072447 - Pleno, de 11/9/19, o seguinte entendimento:

I - na composição dos gastos totais com pessoal a que se refere o art. 20 da LRF sejam considerados todos os gastos com inativos e pensionistas, independente da fonte de custeio de tais gastos ou despesas, prevalecendo-se assim o entendimento da já referida IN 01/2018;

II - os gastos com inativos e pensionistas representativos do déficit atuarial e/ou financeiro do sistema de previdência social dos entes jurisdicionados desta Corte, executados no âmbito de Fundo específico de natureza previdenciária, comporão o rol das deduções previstas pela alínea "c", inciso VI, § 1º do art. 19 da LRF.

Com base nesse novo entendimento, que, na prática, retoma as regras das revogadas INs 01 e 05 de 2001, o Poder Executivo publicou 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.

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 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.

Esclarecimentos Prestados

A AGE prestou os seguintes esclarecimentos:

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.

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

O Poder Executivo no exercício de 2019 apresentou índice de pessoal de 58,42% considerando os critérios da Secretaria do Tesouro Nacional. Apesar do índice no citado ano ter sido superior ao limite estabelecido pela Lei Complementar 101 de 2000, em 2019 esse indicador apresentou uma melhoria se comparado ao exercício de 2018 quando o mesmo foi de 66,65%. Tal redução foi permitida em função da melhoria de performance da Receita Corrente Líquida que teve um crescimento em 2019 se comparado a 2018 na ordem de 13,70%.

No tocante a despesa bruta com pessoal merece destaque que a despesa com Ativo em 2019 permaneceu nos mesmos patamares dos valores apresentados em 2018, fato inverso com relação a despesa com Inativos e Pensionistas que teve um crescimento nominal da ordem de 4,5% entre os exercícios de 2018 e 2019.

Primando pelo princípio da transparência o Poder Executivo, no terceiro quadrimestre de 2019, publicou dois índices de pessoal a saber: um considerando os critérios estabelecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional, (58,42%) disposto no Manual de Demonstrativos Fiscais e outro menor (45,52%) pois foi deduzido das despesas brutas os valores de inativos e pensionistas custeados com a fonte 58, conforme ofício nº 18.158 de 2019 do Egrégio Tribunal de Contas – Assunto Administrativo Pleno – nº 107.2447 de 2019. Tais procedimentos foram objeto de nota no demonstrativo de pessoal bem como Nota Explicativa nº 6.9 constante do Relatório Contábil de 2019, disposto à página 127 do citado relatório.

Análise da Cfamge

A Cfamge ratifica os apontamentos de seu Relatório Técnico quanto ao percentual apurado pelo Poder Executivo com a sua Despesa Total com Pessoal, que perfaz 58,42% da RCL, tendo ultrapassado o limite máximo fixado pela LRF, 49%, em 9,42% pontos percentuais. Dessa forma mantém-se a exigência da observância ao art. 169 da Constituição Federal c/c o art. 23 da LRF, bem como das medidas previstas no art. 22, tendo em vista que foi excedido, também, o limite prudencial relativamente ao exercício financeiro de 2019.

No tocante à dedução dos aportes para cobertura do déficit atuarial, na apuração da Despesa Líquida com Pessoal, esta unidade técnica reafirma o seu entendimento de que os gastos com inativos e pensionistas custeados com a Fonte 58 – Recursos para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS, não devem ser incluídos no rol das despesas não computadas, por se tratar, na verdade, de cobertura de insuficiência financeira apurada a cada exercício e de responsabilidade do Tesouro Estadual, conforme corroborado pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, 9ª edição, válido para o exercício de 2019:

Nos casos em que o RPPS apresente déficit financeiro, ou seja, quando as receitas auferidas não são suficientes para o pagamento das despesas com inativos e pensionistas em cada exercício, o tesouro do ente deverá arcar com o valor necessário para que o RPPS alcance o equilíbrio financeiro.

E, ainda, de acordo com o mesmo manual, os gastos com inativos e pensionistas que não sejam custeados com recursos vinculados não podem ser deduzidos da Despesa Bruta com Pessoal:

Deve-se observar as regras contidas na Portaria MPS 746 de 27 de dezembro de 2011, que determina que os recursos provenientes desses aportes devem ser controlados separadamente dos demais recursos de forma a evidenciar a vinculação para a qual

foram instituídos e devem permanecer devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes, no mínimo, por 5 (cinco) anos.

[...]

Ressalta-se que os recursos aportados ao regime de previdência somente poderão ser considerados recursos próprios do RPPS quando houver a instituição formal de algumas formas de equilíbrio estabelecidas na Portaria MPS nº 403. Se não houver a instituição legal de um plano de amortização conforme as regras estabelecidas na citada portaria, qualquer aporte de recursos no RPPS será considerado aporte para cobertura de déficit financeiro ou constituição de reserva para essa mesma finalidade em outro exercício. **Nesse caso, as despesas custeadas com esses aportes não poderão ser deduzidas para o cálculo da despesa total com pessoal. (grifo nosso).**

[...]

Vale atentar para o fato de que os repasses efetuados para cobertura de déficit financeiro, os quais foram utilizados para o pagamento de benefícios pelo RPPS, serão considerados, ao final, como despesa de pessoal do ente, **pois as despesas do RPPS custeadas com esses repasses não se enquadram no conceito de despesas não computadas e não podem ser deduzidas da Despesa Bruta com Pessoal. (grifo nosso).**

Além disso, ratifica-se a inobservância da Portaria MPS 746/11, no tocante ao prazo de 5 (cinco) anos em que tais recursos deveriam permanecer devidamente aplicados, em conformidade com as normas vigentes, tendo em vista que o Poder Executivo procedeu à imediata utilização dos referidos aportes, dentro do próprio exercício financeiro, para o pagamento de despesas com inativos e pensionistas.

Convém destacar que o entendimento majoritário da doutrina corrobora o que foi acima exposto, conforme colacionado abaixo:

A despesa com pessoal e encargos sociais, doravante chamada simplesmente “despesa de pessoal”, refere-se a todo dispêndio com servidores ativos, **inativos e o pagamento de pensões**. Inclui não apenas a remuneração, mas também os direitos trabalhistas, tais como a contribuição previdenciária patronal, auxílio alimentação, vale-transporte etc.²⁰ **(grifo nosso)**

A AGE alegou a inexistência de erro grosseiro, pois, em suma, “o tema passou por múltiplas variáveis interpretativas nos últimos anos”. Para embasar o seu posicionamento, afirma que, hoje, há, no STF, a ADC 69, que pretende ver declarada a constitucionalidade dos arts. 18, caput, e 19, §§ 1º e 2º, da LC 101/00, com eficácia erga omnes e efeito vinculante nos moldes do art. 28, parágrafo único, da Lei 9.868/99.

Primeiro, é preciso destacar que, há tempos, além das manifestações da Unidade Técnica, os pareceres prévios do Tribunal de Contas contém recomendações e determinações ao Poder Executivo para que adote procedimentos corretos quanto à evidenciação dos gastos com pessoal, especialmente quanto aos aportes para cobertura de déficit “atuarial”. A esse respeito, confirmam-se abaixo as recomendações contidas nos pareceres prévios do Tribunal, desde 2013:

- **Parecer prévio referente ao exercício de 2013:** Recomenda-se ao Poder Executivo que: (...) 37) proceda à adequação da sistemática de utilização dos aportes para cobertura do déficit atuarial do RPPS, viabilizando a sua capitalização e o cumprimento de sua finalidade, qual seja, o pagamento de benefícios futuros do RPPS; 38) observe a Portaria MPS n. 746/2011, de modo que

²⁰ SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto. **Finanças Públicas – Da Contabilidade Criativa ao Resgate da Credibilidade**. [s.l.]: Editora Record, 2016, p. 55.

os recursos efetivamente repassados a título de Constituição de Reserva Matemática ou de Cobertura de Déficit Atuarial sejam mantidos em aplicações financeiras pelo período mínimo de 5 anos;

- **Parecer prévio referente ao exercício de 2014:** Recomenda-se ao Poder Executivo que (...) 29- Proceder à adequação da sistemática de utilização dos aportes para cobertura do déficit atuarial do RPPS, viabilizando a sua capitalização e o cumprimento de sua finalidade, qual seja, o pagamento de benefícios futuros do RPPS; 30- Observar a Portaria MPS nº 746/2011, de modo que os recursos efetivamente repassados a título de Constituição de Reserva Matemática ou de Cobertura de Déficit Atuarial sejam mantidos em aplicações financeiras pelo período mínimo de 5 anos.

- **Parecer prévio referente ao exercício de 2015:** Despesa de pessoal: utilização dos aportes para cobertura do déficit atuarial do RPPS no cálculo da despesa com pessoal: 2- Determinar que a Administração Pública Estadual se abstenha de fazer aportes ao Regime próprio de Previdência Social em contrariedade ao disposto na Portaria MPS 746/11, sendo necessário que os recursos para o Plano Atuarial permaneçam aplicados pelo período de 5 anos

- **Parecer prévio referente ao exercício de 2016:** determinar que o Poder Executivo e a Secretaria de Estado da Fazenda - SEF, nos próximos exercícios, observem a legislação no que tange aos aportes para cobertura de déficit atuarial e/ou déficit financeiro do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS

- **Parecer prévio referente ao exercício de 2017:** recomendar (...) ii) que o Governo Estadual se atente para o que determina a Portaria MPS 746/201 nas seguintes perspectivas: a) adequação da sistemática de utilização dos citados aportes para déficit atuarial, viabilizando a sua capitalização e o cumprimento de sua finalidade, qual seja, o pagamento de benefícios futuros; b) manutenção dos recursos efetivamente repassados a título de constituição de reserva matemática ou de cobertura de déficit atuarial em aplicações financeiras pelo período mínimo de 5 anos.

A Cfamge informou, ainda, que o Estado de Minas Gerais, em 2018, adotou a metodologia da LRF, reconhecida como adequada pela STN. Contudo, a partir do terceiro quadrimestre de 2019, voltou a adotar entendimento que indica descumprimento da norma e é oposto ao recomendado, constantemente, por esta unidade técnica.

Assim, mesmo após inúmeras recomendações e determinações do Tribunal de Contas, o Poder Executivo permanece descumprindo a metodologia de cálculo das despesas de pessoal constantes no MDF e na LRF. Isso, por si só, já é suficiente para evidenciar o erro grosseiro, uma vez que o órgão de controle deu ciência ao Executivo inúmeras vezes quanto à forma adequada de se contabilizar as despesas com inativos.

Neste ponto, é preciso destacar, ainda, que os arts. 18, caput, e 19, §§ 1º e 2º, da LC 101/00 gozam de presunção de constitucionalidade, uma vez que, em nosso ordenamento jurídico, as normas já nascem com essa presunção, ainda que relativa. E mais: considerando que na ADC 69, em questão, não houve nenhuma medida cautelar concedida de modo a afastar tal presunção, a constitucionalidade da norma continua imperativa, sendo a sua aplicação medida que se impõe.

No entendimento da Cfamge, reforçado ao longo dos últimos 9 anos, não cabe ao Poder Executivo, sem amparo em norma constitucional e, ainda, em violação à competência da União para editar normas gerais de direito financeiro²¹, esvaziar o conteúdo da regra presente no art. 169, § 1º, da Constituição Federal e na LRF –que visam, justamente, conferir maior segurança jurídica e evitar que descontroles e abusos agravem, ainda mais, a situação fiscal²² e orçamentária dos entes, em prejuízo do interesse público.

Ademais, como bem pontua a doutrina, “a finalidade da ADC é transformar a presunção de constitucionalidade relativa em presunção de constitucionalidade absoluta (*iure et iure*) das leis ou atos normativos federais, acabando com o estado de incerteza e insegurança jurídica do ordenamento”²³. E, nesse diapasão, a Cfamge concorda com os argumentos constantes na ADC 69, no sentido de que:

Basta a leitura do art. 18, caput, e art. 19, caput, §§ 1º e 2º, da LC 101/00 para que se tenha certeza da constitucionalidade da norma, embora necessária a declaração de constitucionalidade para que se possa afastar, de uma vez por todas, qualquer cogitação a respeito da possibilidade de regulamentação: interpretação pelos entes federados que **acabe, ao fim e ao cabo, esvaziando seu conteúdo**. E mais: incutindo nos agentes públicos a expectativa de que os Estados e os Municípios têm capacidade fiscal de endividamento para conceder reajustes. **(grifo nosso)**

[...]

Parece não haver espaço para dúvidas quanto à conceituação estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que expressamente considerou os inativos e os pensionistas para a apuração da despesa total com pessoal. Ainda que alguns Estados da Federação tenham se esquivado das imposições da LRF – especialmente aqueles que não têm se adequado aos seus limites – não se pode perder de vista que a LRF, ao atender o comando contido no art. 169 da Constituição Federal, acertadamente incluiu os pensionistas no cômputo da despesa com pessoal, haja vista que a sua figura está atrelada à figura do servidor e representa um dispêndio para o erário.

[...]

Interpretação diversa apenas mascara os gastos com pessoal e a real situação financeira dos entes estatais, criando uma situação ilusória de atendimento dos limites impostos no art. 20 da LRF. Observa-se que os preceptivos que cuidam de um ponto nodal das finanças públicas não dão brechas para interpretações diversas e que, no cômputo das despesas com pessoal, devem ser considerados os gastos com ativos, inativos e pensionistas.

Assim, diante do que foi acima exposto, a Cfamge entende não ser procedente a defesa nesse ponto e reitera o posicionamento inicial contido no Relatório Sobre a Macrogestão e Contas do Governador do Estado de Minas Gerais – exercício de 2019, item 5.16.1, no sentido de que os aportes realizados para

21 “É inequívoco, portanto, que a Constituição Federal tratou os limites de gastos com pessoal como tema de projeção nacional. E faz todo sentido que os escrúpulos de controle dos gastos públicos tenham sido endossados à liderança do ente central da federação. Somente o ente central tem condições de capitalizar a legitimidade necessária para conceber uma disciplina nacionalmente uniforme em temas-chave de direito financeiro, condição *sine qua non* para o alcance de um federalismo fiscal sustentável. Afinal, padrões de gestão perdulários tendem a gerar consequências gravosas que transcendem o plano da singularidade de cada pessoa estatal, trazendo prejuízos para o alcance dos objetivos comuns da nação. Além disso, é preciso considerar que, mais do que qualquer outra instância federativa, é também a União que detém a responsabilidade pelo controle da moeda e do nível de preços no país, indicadores sensíveis às variações do gasto público”. (STF. ADI 5.449 MC-Ref/RR. Ministro Teori Zavascki)

22 “O grande peso da despesa de pessoal no gasto total do governo faz com que esta seja uma variável de grande importância para a política fiscal. Qualquer descontrole no gasto com pessoal pode reduzir sensivelmente o resultado primário, levando à deterioração da política fiscal”. (SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto. **Finanças Públicas – Da Contabilidade Criativa ao Resgate da Credibilidade**. [s.l.]: Editora Record, 2016, p. 56)

23 FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed.[s.l.]: Editora JusPodivm, 2013. p. 1146.

cobrir despesas com inativos não devem compor as deduções da Despesa Bruta com Pessoal. Reforça, ainda, o seu entendimento técnico de que deve ser seguida a normativa contida na LRF, sem interpretações que esvaziem o seu conteúdo jurídico e possam prejudicar os interesses dos administrados.

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

Esclarecimentos prestados

A Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento – Seplag mencionou o artigo 71 da Lei 4.320/64, que prevê que, para a constituição de fundo especial, devem ser especificadas as receitas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços e que comporão tal fundo. Assim, afirmou que a necessidade de se identificar a origem das receitas para que o fundo tenha efetividade e perenidade representa mais um dentre tantos desafios enfrentados pelo Estado, diante de sua atual situação fiscal. Alegou, portanto, ser necessária análise criteriosa da viabilidade de implantação do fundo, tendo em vista os aspectos orçamentários, legais, financeiros e operacionais envolvidos.

Destacou que se encontra em elaboração o Plano Estadual de Mineração que contribuirá para a ressignificação da atividade minerária no Estado e apresentará estratégias mais amplas para a atividade. Mencionou ainda a Ação Minas Livre para Crescer, instituída em dezembro de 2019, com foco na desburocratização da atividade estatal pela simplificação de procedimentos e otimização da legislação, objetivando tornar Minas Gerais o Estado brasileiro mais livre para se empreender, com mais competitividade e atrativos para se investir, propiciando o crescimento e a diversificação econômica e a geração de emprego e renda.

Já a Advocacia-Geral do Estado – AGE registrou que a norma constitucional em referência é de eficácia jurídica limitada, dependendo, assim, de normatividade jurídica ulterior. Afirmou, ainda, que, como todos os direitos possuem custos, a constituição do fundo depende também de decisão política e o silêncio do legislador pode ser uma opção de natureza política, pois há uma multiplicidade de direitos em concorrência.

Análise da Cfamge

Ao reforçar a importância da criação do fundo, não se pretende indicar que ele seja a única solução para as dificuldades enfrentadas pelos municípios mineradores quando ocorrer a exaustão das suas minas. Trata-se de medida que complementarmente já adotadas, como a elaboração do Plano Estadual de Mineração e a execução de ações como o “Minas Livre para Crescer”, que, sem dúvida, exercem importante papel e demonstram a preocupação da Administração com o desenvolvimento econômico do Estado. Ainda assim, não se pode ignorar norma inserida na Constituição Estadual, no sentido de criar Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, formado por recursos oriundos do Estado e dos municípios interessados. Na norma, não foi dada a opção de constituir o fundo, não se observa a presença de discricionariedade que permita ao administrador analisar a viabilidade de sua implantação ou não.

Em consulta ao Sigplan, observa-se que a Ação 1019 – Minas Livre para Crescer, com crédito inicial de R\$ 400 mil, teve realização de apenas R\$ 4 mil até junho de 2020, ou 1,07%, considerando apenas a Fonte

32 – Exploração de Recursos Minerais. Se considerarmos todas as fontes que financiaram a Ação, tem-se que, de um crédito autorizado de R\$ 616 mil, foram realizados R\$ 214 mil, ou 34,67%. Apesar de existirem argumentos para a baixa realização, nota-se que isso apenas reforça a característica complementar entre esse tipo de atuação e outros que visem a promoção da diversificação econômica do Estado e o desenvolvimento socioeconômico dos municípios mineradores.

Uma das receitas a compor o fundo é a Cfem, visto que o próprio artigo 252 da Constituição Estadual determina que os recursos financeiros destinados ao Estado, resultantes de sua participação na exploração de recursos minerais em seu território ou de compensação financeira correspondente, serão, prioritariamente, aplicados de forma a garantir o disposto no artigo 253, no qual se encontra a determinação de criação do fundo.

Historicamente, vem sendo aplicada apenas parte dos recursos da Cfem para os fins aos quais se destina. O Relatório sobre a Macrogestão e Contas do Governador do Estado de Minas Gerais de 2019, apresentado pela Cfamge, em seu Gráfico 37, mostra a discrepância entre a receita arrecadada de Cfem e sua aplicação, destacando que, no período analisado, 2011 a 2019, a compensação nunca foi aplicada de forma integral. A tabela a seguir demonstra, ano a ano, o montante dos recursos não aplicados e que poderiam ter sido utilizados na composição do fundo, R\$ 1,186 bilhão.

TABELA 8
Receita de Cfem Não Aplicada entre 2011 e 2019

Exercício	R\$ mil					
	Receita Arrecadada	Pasep	Receita Líquida do Pasep	Despesa Aplicada	Valor Não Aplicado	Percentual Não Aplicado
2011	176	2	174	14	160	91,05
2012	230	2	227	55	173	75,21
2013	272	3	269	167	103	37,70
2014	191	2	189	48	141	74,06
2015	148	1	147	14	133	89,49
2016	204	2	202	6	196	96,12
2017	175	2	174	152	21	12,12
2018	265	3	262	155	107	40,34
2019	307	3	304	153	151	49,30
Total	1.968	20	1.949	763	1.186	60,23

Fonte: Relatórios sobre a Macrogestão e Contas do Governador do Estado de Minas Gerais, de 2011 a 2019

É possível extrair da tabela que houve períodos em que a aplicação dos recursos foi ínfima, deixando de ser aplicados 91,05%, 89,49% e 96,12% em 2011, 2015 e 2016, respectivamente. Embora o percentual não aplicado tenha diminuído nos últimos anos, ainda é muito expressivo, atingindo 49,30%, em 2019. Ressalta-se que os recursos da compensação destinam-se a promover a diversificação econômica, garantir a permanência do desenvolvimento socioeconômico e conservar o meio ambiente para as gerações futuras e, por isso, a parte não aplicada em cada exercício pode perfeitamente compor o fundo. Isso é reforçado pelo fato de que, por se tratar de receita vinculada, a parte não aplicada deve ser controlada separadamente de outros recursos, para aplicação aos fins a que se destina, ainda que em período posterior à sua arrecadação. Assim, resta demonstrado que as justificativas apresentadas não foram acatadas, razão pela qual esta equipe técnica mantém o apontamento quanto à irregularidade.

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

Esclarecimentos prestados

A Seplag informou que, em relação à 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, dentre eles a adequação da estrutura da Sede e da equipe responsável pela política a partir da entrada da nova gestão de Governo e o cancelamento de *workshop* e outras atividades de divulgação do Diagnóstico do Setor Mineral de Minas Gerais, que ocorreriam em dezembro.

Na Ação 1036 – Administração de Concessões de Serviços e Infraestrutura de Transportes, a Seplag informou que foi priorizada a utilização dos recursos das Fontes 10 – Recursos Ordinários e 73 – Acordos e Ajustes de Cooperação Mútua com a União e suas Entidades para atender as despesas relativas à prestação de serviços de administração, operação, gerenciamento e manutenção do Aeroporto da Usiminas. De acordo com a Secretaria do Estado de Infraestrutura e Mobilidade – Seinfra, esses recursos foram suficientes para arcar com os compromissos junto à empresa Socicam, responsável pela prestação de serviços no aeroporto. Já em relação à Ação 4184 – Construção e Adequação de Rodovias, ressaltou que a LOA 2019 foi elaborada em 2018 considerando as diretrizes do Governo anterior, que foram revistas em 2019, e priorizou-se a alocação dos recursos da Cfem na recuperação e manutenção da malha viária, por meio da Ação 4186.

Análise da Cfamge

Em relação à Ação 1078, esta Coordenadoria acata as justificativas e acompanhará a liberação gradual das partes que compõem o Plano Estadual de Mineração. Sobre a Ação 1036, em consulta ao Sigplan, realmente nota-se a priorização da utilização das Fontes 10 e 73 para seu financiamento, tendo sido executados 84,60% e 100% dos valores nelas orçados, respectivamente. Na aba Informações de Situação da Ação, consta que, no primeiro semestre de 2019, as contratações sofreram revisões quanto aos valores e cronogramas executados, a fim de trazer os valores o mais próximo possível da realidade, tendo em vista a situação fiscal do Estado. Verifica-se, ainda, que em todos os bimestres houve realização de despesas relativas ao Aeroporto da Usiminas, localizado em Santana do Paraíso, e, de fato, essas despesas não foram executadas com a Fonte 32, a qual não custeou gastos nessa Ação.

O que causa estranhamento é que, na aba Dados Físicos e Orçamentários, o quadro Territorialização demonstra que, no Vale do Aço, região onde se encontra o município em questão, não houve qualquer execução física e orçamentária, de forma que toda a execução concentrou-se na região Metropolitana. Apesar dessa informação ser contraditória, esta Coordenadoria optou por acatar as justificativas apresentadas para a baixa realização da despesa na Ação 1036. Ainda assim, sugere-se recomendação ao Executivo para a correta identificação dos gastos por território.

Sobre a revisão da carteira de prioridades das ações de responsabilidade do Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem – DEER, não parece ter havido a priorização da Ação 4186 em detrimento da Ação 4184, uma vez que existiam recursos suficientes da Fonte 32 para a realização de ambas. Foi realizado 100% do orçamento na Ação 4186 e 1,02% da Ação 4184. No total da despesa orçada da Cfem, deixaram

de ser utilizados R\$ 83,697 milhões, valor suficiente para a concretização da Ação 4184. Não sendo prioridade do novo Governo utilizar os recursos no âmbito do DEER, deveria ter sido feito remanejamento do crédito para outro órgão, alterando também o programa ou a ação, a fim de ajustar a alocação dos recursos às suas diretrizes. Assim, não foram acatadas as justificativas apresentadas em relação à Ação 4184.

Em que pese a situação fiscal do Estado ser argumento para a não execução de todas as ações, não se pode esquecer que os recursos da Cfem são vinculados e devem ser aplicados na promoção da diversificação econômica, garantia da permanência do desenvolvimento socioeconômico e conservação do meio ambiente.

22 e 23 – “Distanciamento entre a previsão de arrecadação e a fixação das despesas suportadas pela TFRM” e “Destinação parcial da TFRM para os órgãos fiscalizadores da atividade minerária.”

Esclarecimentos prestados

A Seplag ressaltou que o artigo 19 da Lei 19.976 foi incluído em dezembro de 2017, garantindo a destinação dos recursos da TFRM para a Semad, IEF, Feam e Igam, o que demandou uma discussão aprofundada sobre a adequada alocação dos recursos, redesenho de políticas e estruturação de equipe técnica. Isso fez com que os reflexos orçamentários começassem a aparecer a partir de meados de 2019, com a elaboração da proposta orçamentária de 2020 e mediante alterações orçamentárias ao final do exercício de 2019. Nos esclarecimentos, foi inserido um quadro demonstrando a evolução do crédito autorizado na Fonte 72 – Taxa de Fiscalização de Recursos Minerários, de 2018 a 2020.

Quanto à baixa execução, em 2019, do crédito autorizado com recursos da TFRM nos órgãos fiscalizadores da atividade minerária, informou que o recurso foi alocado mediante a suplementação orçamentária ao final do exercício. A Feam e o Igam apresentaram as demandas ao Comitê de Orçamento e Finanças no período de setembro a outubro, tendo sido aprovadas em outubro e novembro, o que prejudicou o tempo disponível para a execução dos recursos em sua integralidade.

Análise da Cfamge

A justificativa sobre o lapso temporal para implementação da mudança inserida no artigo 19 da Lei 19.976 é adequada, principalmente tendo como base a melhor distribuição na alocação dos recursos entre as unidades orçamentárias em 2019 e 2020 em comparação a 2018, tanto em relação ao crédito autorizado quanto à despesa realizada, observada no quadro apresentado pela Seplag e corroborada em consulta ao Armazém de Informações – Siafi, conforme tabela a seguir.

TABELA 9
Alocação dos Recursos da Fonte 72 – 2018 a 2020

Exercício	UO	R\$ mil			
		Crédito Autorizado	AV %	Despesa Realizada	AV %
2018	Sef	242.322	74,19	132.334	61,17
	Semad	84.308	25,81	83.996	38,83
	Total 2018	326.630	100,00	216.330	100,00
2019	Sef	103.208	53,46	96.000	52,84
	Semad	85.650	44,36	83.466	45,94
	Feam	2.350	1,22	518	0,29
	Igam	1.855	0,96	1.684	0,93
Total 2019	193.063	100,00	181.669	100,00	
2020 - até junho	Semad	122.526	67,06	29.909	71,16
	Feam	17.655	9,66	-	-
	Igam	20.939	11,46	5.617	13,36
	IEF	21.580	11,81	6.504	15,48
Total 2020	182.700	100,00	42.031	100,00	

Fonte: Amazém de Informações - Siafi.

Cabe mencionar que, em 2020, até junho, não houve despesa realizada na Feam, mas ainda há tempo hábil para que seja realizada e, assim, essa execução será avaliada oportunamente pela Cfamge, quando da preparação do Relatório sobre a Macrogestão e Contas do Governador do Estado de Minas Gerais de 2020. Por ora, o que se pretende, analisando dados de 2020, é apenas confirmar a ocorrência das melhorias mencionadas pela Seplag em seus esclarecimentos.

Houve melhora também, em 2020, na fixação da despesa em proporção à receita prevista, tendo sido fixados 93,03% do valor da receita prevista para a Fonte 72. Adicionalmente, em 2020, como pode ser observado na Tabela 2, foi fixada despesa no IEF com a Fonte 72, o que não ocorreu em 2018 e 2019, conforme apontado pela Cfamge em 2019.

Ao apontar a destinação parcial da TFRM para os órgãos fiscalizadores da atividade minerária, a Cfamge questionou sobre a destinação dada ao montante não aplicado. Essa parte do apontamento não foi respondida pela Seplag. Porém, a Secretaria respondeu todos os outros aspectos do apontamento e tornou perceptíveis as melhorias realizadas na utilização dos recursos ao logo dos anos. Assim, esta Coordenadoria acata, parcialmente, as justificativas apresentadas.

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

Esclarecimentos prestados

A SEF, em seus esclarecimentos, contextualizou o cenário de grave crise econômica e financeira vivenciada pelo Estado de Minas Gerais, que resultou em constantes déficits orçamentários. Citou que a ALMG, ao aprovar um orçamento deficitário, reconheceu a possibilidade de haver insuficiência de receita para as despesas autorizadas para 2019, refletindo na disponibilidade de caixa. Além disso, destacou que o aumento das despesas totais superou a evolução das receitas - lembrando, ainda, os impactos negativos na

atividade econômica, decorrentes do rompimento da barragem do Córrego do Feijão, em Brumadinho, e da baixa produção de café. Por fim, apontou, também, em suas demonstrações contábeis, os Restos a Pagar Processados e Não Processados, de forma a espelhar fielmente a real situação do Estado.

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

Análise da Cfamge

O Estado alegou que, nos últimos exercícios, o Governo vem apresentando sucessivos déficits orçamentários, o que é fato e foi, inclusive, objeto de análise e recomendações de aprimoramento pela Cfamge. Em 2019, o resultado orçamentário foi deficitário em R\$ 8,632 bilhões, uma redução de 23,15% em relação ao ano anterior.

Cabe salientar que as receitas e despesas registraram crescimento de 8,49% e 5,04%, respectivamente, em relação ao exercício de 2018. Ainda assim, em 2019, as despesas foram 8,67% superiores às receitas.

O Estado encerrou o exercício de 2019 com um estoque expressivo de Restos a Pagar, de R\$ 39,9 bilhões, o que representa um acréscimo de 41,38%, ou seja, R\$ 11,686 bilhões superior em relação ao exercício de 2018, sendo as obrigações da dívida contratual não paga, o principal determinante desse acréscimo.

Em que pese a assertiva do defendente de que, no exercício de 2019, o Poder Executivo envidou esforços no sentido de quitar os Restos a Pagar inscritos, de exercícios anteriores, no montante de R\$ 9,6 bilhões, permanecem ainda valores antigos compondo o seu saldo sendo que 42,05%, ou seja, R\$ 16,790 bilhões, referem-se a registros do período de 1997 a 2018 e 57,95%, ou seja, R\$ 23,141 bilhões, a registros de 2019.

As alegações contidas nos autos não refutam os fatos ocorridos, trazendo justificativas, apenas, quanto ao contexto da desaceleração da economia, da crise do federalismo e da trajetória de crescimento de despesas, o que é real. No entanto, não houve apresentação de alternativas e de possíveis planos para estancar o crescimento dos restos a pagar.

Assim, entende esta equipe técnica que tais esclarecimentos são, em parte, conjunturais e, em parte, consequência da falta de um planejamento mais eficaz, considerando, principalmente, que os Restos a Pagar são compromissos financeiros que compõem a dívida flutuante, merecendo, assim, destaque e importância na análise da execução orçamentária e financeira, pois constituem uma forma de financiamento, implicando, por consequência, endividamento. Deve, portanto, o Governo manter-se atento a essa questão.

Dada a sua relevância, reitera-se a recomendação ao Estado quanto à implementação de ações mais efetivas e eficazes no sentido de buscar o alcance das metas traçadas, como instrumentos de planejamento, transparência e controle fiscal. Nesse sentido, revelam-se necessárias análises sobre os dispositivos da LRF, a começar pelo seu art. 1º, § 1º, que dispõe:

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

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

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

A equalização entre receitas e despesas se estabelece, então, como pilar da gestão fiscal responsável. Assim, caberia ao Poder Executivo o contingenciamento de despesas, previsto no art. 9º da LRF, que é instrumento básico de prevenção do equilíbrio orçamentário, necessário para o estabelecimento de gestão orçamentária responsável.

Nesse compasso, para garantir o equilíbrio, a programação das despesas deverá ter o efetivo suporte financeiro decorrente do fluxo de receitas previstas e da limitação dos gastos, por meio de critérios rigorosos para o contingenciamento do empenho. Igualmente importante para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços são as normas da Lei Federal 4.320/64, especificamente nos seus artigos 47 a 50, que tratam da programação da despesa orçamentária e financeira, instrumento esse de real importância para o disciplinamento na utilização dos recursos e a garantia do equilíbrio fiscal.

Esta equipe técnica não desconsidera as dificuldades enfrentadas na gestão do atual Governador, aí incluídas as aprovações, pela Assembleia Legislativa, de orçamentos deficitários, nos últimos exercícios. Por outro lado, não pode deixar de apontar achados que afrontam os princípios da gestão pública responsável.

Considerando o momento de crise econômica e financeira, como a configurada nos últimos anos, o Governo estadual editou o Decreto 47.101/16, estabelecendo situação de calamidade financeira no âmbito do Estado de Minas Gerais, com fundamento no disposto no art. 65 da Lei Complementar 101 - LRF, em razão do crescente déficit financeiro ocasionado pela dificuldade de arrecadação de receitas originárias. No entanto, como apontado por essa equipe técnica em relatórios passados, o art. 65 da LRF não abarca situações de "calamidade financeira", mas, apenas, aquelas decorrentes de fatos externos que podem comprometer as finanças (como é o caso da recente pandemia da Covid-19), razão pela qual entende-se que não procede esse argumento.

Diante do exposto, este órgão técnico ratifica os entendimentos apontados no relatório inicial, reiterando o expressivo crescimento dos Restos a Pagar, o que acarreta aumento do déficit financeiro do Estado.

No que diz respeito ao apontamento da Advocacia-Geral do Estado - AGE, referente à LINDB, o tema será tratado em tópico específico deste relatório.

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

Esta equipe técnica, em seu relatório inicial, apontou que, 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.

Esclarecimentos

Em sede de defesa, o Governador, fazendo referência à manifestação da SEPLAG, aduziu que “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”.

Além disso, argumentou que “corroborava 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”

Análise técnica

O apontamento técnico realizado pela Cfamge tomou como base o art. 167, VII, da Constituição Federal, segundo o qual são vedadas “a concessão ou utilização de créditos ilimitados”. De acordo com Regis Fernandes de Oliveira, é “evidente o objetivo do texto. Crédito ilimitado não se pode dar a quem quer que seja, sob pena de quebra da seriedade do orçamento e de seu princípio básico, que é o equilíbrio”²⁴.

Ainda segundo o autor e Professor aposentado de Direito Financeiro da Universidade de São Paulo - USP, “o orçamento é lei de *estrutura* do Estado, que prefixa os desejos da sociedade no buscar o asseguramento dos direitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal” (OLIVEIRA, 2019, p.551).

Ampliando o ponto de visto do Professor Regis Fernandes de Oliveira, tem-se que a razão de ser por trás do art. 167, VII, da Constituição Federal, é, não apenas o equilíbrio, mas, também, o elo entre o planejamento do gasto e sua efetiva execução. Admitir-se créditos ilimitados – ou inserir cláusulas de desoneração de limites - seria reconhecer que o orçamento é uma peça de ficção e que as despesas fixadas podem ser livremente alteradas ao longo da execução. Tal forma de pensar atentaria contra o histórico papel do orçamento público (limitação do poder do Estado) e contra disposições jurídicas expressas na Constituição

24 OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2019. P.589.

Perceba-se que a mencionada norma constitucional possui dois núcleos: conceder e utilizar. O primeiro, embora aparente ser direcionada apenas ao Poder Legislativo, alcança, na realidade, os atores que participam do processo legislativo (tanto os que aprovam o projeto de lei, como os que o sancionam). Já o segundo núcleo – utilizar – pressupõe a concessão e possui como sujeito o responsável pela gestão do crédito.

Assim, o argumento do Poder Executivo de que a desoneração foi inserida pelo Poder Legislativo, ao longo da tramitação do PLOA, não procede. Isso porque, tendo o poder/dever de vetar parcialmente o PLOA, diante da afronta ao art. 167, VII, da Constituição Federal, o Governador optou por sancioná-la. Ou seja, contribuiu para a concretização da irregularidade apontada pela Unidade Técnica.

Ressalta-se que a questão relativa às desonerações do limite de suplementação não é matéria nova e, como já dito, no relatório final, foi objeto de inúmeros apontamentos pela Cfamge e de diversas recomendações pelo Tribunal Pleno. Em um sistema de freios e contrapesos, a independência dos poderes – aí compreendidos os poderes de emendar projetos do Executivo e de vetar emendas aprovadas no Legislativo – deve ser exercida nos termos da Constituição e em respeito às normas de Direito Financeiro constantes no já mencionado art. 167.

Ainda assim, não se desconhece que as emendas parlamentares e o seu novo regime de previsão e execução podem ser fatores complicadores. De todo modo, isso não quer dizer que elas constituem exceção à regra de vedação à concessão e à utilização de créditos ilimitados. Tanto é assim que, na LDO e no LOA da União para o exercício de 2020, não constam dispositivos dessa natureza.

Portanto, esta equipe técnica mantém o seu apontamento quanto à irregularidade e propõe recomendação para que a análise, feita pelo Executivo, do cumprimento do limite de suplementação seja feito, em 2020, e nos anos seguintes, computando todas as alterações orçamentárias, ainda que provenientes de emendas parlamentares ou de despesas com pessoal, tal como determina o art. 167, VII, da Constituição Federal.

26 e 27- “Descumprimento da programação orçamentária e financeira e ausência de alteração do anexo do Decreto 47.615/19” e “Ausência de contingenciamento de despesas diante do não atingimento da meta de resultado nominal”.

Esclarecimentos Prestados

A Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento, através do Ofício SEPLAG/SPLOR nº 28/2020, de 29/06/2020 e respectivo Anexo (documento SEI nº16077800), prestou os seguintes esclarecimentos a respeito dos itens 26 e 27 do relatório da CFAMGE:

“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 nº 101/2000) diante da não promoção de limitação de empenho e movimentação financeira.

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.

Análise da Cfamge

Quanto ao descumprimento da Programação Orçamentária e Financeira, apesar do entendimento da Secretaria de não haver necessidade de republicar o Anexo, uma vez que seria facultado à Cofin rever os limites estabelecidos, volta-se a relatar que não houve revisão dos limites estabelecidos no Anexo e tampouco a sua alteração, apesar de o Decreto 47.615/19 conter norma que dispõe sobre os meios para garantir o equilíbrio do resultado fiscal para o exercício e a adequação da execução orçamentária e financeira às disponibilidades de caixa do Tesouro, bem como sobre a possibilidade de se realizar a revisão dos limites estabelecidos no Anexo.

Não obstante grande parte das despesas estarem excluídas dessa programação, por força legal, constata-se que o controle existente é frágil, haja vista a execução maior que o limite estabelecido, sem nenhum ajuste, apesar da referida norma. Além disso, como medida de transparência, é salutar que haja a republicação do anexo sempre que houver alteração de suas disposições, até mesmo porque o controle das metas fiscais pode e deve ser exercido, não apenas pelo poder de autotutela da Administração, mas, também pela sociedade e pelos órgãos de controle externo.

Embora cientes do efeito insuficiente dessa programação para a contenção dos déficits, já que grande parte das despesas são dela excluídas, por força legal, esta unidade técnica reitera o entendimento de que essa é uma medida que contribui para o controle dos gastos, especialmente os discricionários, bem como

para o cumprimento das metas estipuladas na LDO, favorecendo o resultado fiscal. Por isso, novamente enfatiza-se 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.

Ressalte-se, como já dito em outro tópico desta análise, que a meta de resultado nominal não foi atingida. Sendo assim, por imposição da LRF, era dever do Poder Executivo realizar o contingenciamento de despesas, o que não houve. Dessa forma, mantém-se o apontamento inicial.

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

Esclarecimentos Prestados

A SEF, fl. 58 e a AGE, fl. 89, esclareceram que o aumento refere-se ao recebimento indevido do benefício de pensão por uma beneficiária do IPSM, no valor de R\$ 116.211,83, e de auxílio-reclusão, por 4 beneficiários do IPSM, totalizando R\$ 29.680,22. Além disso, em razão de um processo administrativo punitivo, um credenciado do IPSM foi multado em R\$ 283.974,44 e não pagou o DAE, razão por que foi inscrito na Dívida Ativa Não Tributária.

Análise da Cfamge

As informações prestadas elucidam o questionamento.

29 – 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.

Esclarecimentos Prestados

A SEF, fl. 59, e a AGE, fls. 90 e 91, informaram que a estimativa para a arrecadação de um exercício sempre é feita em exercício anterior, ou seja, para o exercício de 2019 a previsão foi feita em 2018, com a média da base histórica dos últimos 3 exercícios, 2015 a 2017, e, de acordo com a síntese da base histórica utilizada para estimar a receita de 2019, o valor do Igam foi de R\$ 85.000,00, na Fonte 60 – Serviço 96 – Dívida Ativa, porém, ressalta a atuação da AGE e do Igam que, ao longo do tempo, vêm trabalhando em prol de uma melhoria na eficiência e na eficácia quanto à cobrança da dívida ativa.

Quanto à Taxa de Segurança Pública, a AGE informa que 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 8/6/20 e publicado em 15/6/20).

Análise da Cfamge

As justificativas apresentadas quanto aos recursos diretamente arrecadados pelo Igam elucidam o questionamento, porém, quanto à Taxa de Segurança Pública, esta equipe técnica não considera elucidada a questão do distanciamento entre a previsão e a realização dessas receitas, uma vez que a defesa apresentada pela AGE limitou-se a tratar da Taxa de Incêndio, que sequer foi questionada por esta equipe técnica. Dessa forma, permanece inalterado o apontamento da Cfamge.

Já em relação às Fontes Recursos do Fundo Estadual de Erradicação da Miséria e Taxa de Fiscalização de Recursos Minerários, mantém-se o apontamento, tendo em vista a ausência de manifestação.

30 – 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.

Esclarecimentos Prestados

A SEF, fls. 92 a 94, pautou seu esclarecimento nas alegações já apresentadas na nota inserida à Tabela nº 47 – Movimentação da Dívida Ativa Tributária do relatório contábil de 2019, na página 71, onde consta a informação de 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, em função do período de ajuste contábil previsto no Decreto Estadual 47.755 de 14/11/19, que dispõe sobre o encerramento do exercício, 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 do 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 os valores a serem registrados em 2020 não eram relevantes no contexto do total da dívida ativa e, portanto, não causariam prejuízo às informações contábeis.

Análise da Cfamge

Os esclarecimentos não sanam o apontamento, tendo em vista a ausência de evidenciação dos registros no exercício de 2020, indicando as contas contábeis movimentadas, os valores e as unidades responsáveis pelos lançamentos. Além disso, não se pode aceitar que R\$ 5 milhões seja uma quantia irrelevante, considerando que, apesar do saldo total da Dívida Ativa ultrapassar os R\$ 60 bilhões, quase 95% desse ativo está em conta de Ajuste para Perdas, além do fato da possível afetação da receita proveniente do recebimento de créditos.

Portanto, esta equipe técnica solicita o envio de todos os documentos pertinentes (incluindo as Certidões de Dívida Ativa) aos lançamentos de competência de 2019, feitos em 2020, com a devida conciliação dos saldos.

31 – 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.

A AGE, fls. 94 a 103, e a SEF, fls. 61 a 67, apresentaram as seguintes alegações:

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. 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 SEQUINTE 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).

(...)

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 grau 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.

Além disso, a Advocacia Geral do Estado, à medida que verifica um caso que se amolde ao decidido no recurso especial repetitivo acima, passou 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”.

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.

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.

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.

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.

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”.

Análise da Cfamge

Diante de toda a exposição no que diz respeito ao precedente vinculante do STJ, a Cfamge acata os argumentos apresentados, afastando o apontamento, mas convertendo-o em proposta de recomendação para que o Estado atente-se aos prazos prescricionais e aprimore procedimentos céleres e efetivos de arrecadação, já bem utilizados pela AGE, como os protestos extrajudiciais.

32 e 33 - “Baixa execução orçamentária com despesas de precatórios” e “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”.

Esclarecimentos Prestados

Com relação à baixa execução de despesas a AGE, fls. 68 e 69, informou que, do valor aprovado de R\$ 500 milhões, apenas R\$ 114.505.758,00 são referentes a precatórios devidos pela AGE, sendo a diferença, R\$ 385.494.242,00, referente ao complemento do valor do parcelamento de precatórios para 2019, como equivalente ao percentual de 0,61% da receita corrente líquida, e que todos os anos são lançados no sistema os precatórios da Administração Direta e a diferença apurada, conforme segue:

- Valor Aprovado - R\$ 500.000.000,00 - 100% do orçamento;

Valor total de precatórios incluídos no orçamento conforme valores fornecidos pelo TRT da 3ª Região, TJMG e TJMMG, 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;
- Total de Precatórios Comuns (Custeio)R\$ 10.382.140,00;
- Total dos precatórios (Alimentares e Comuns)R\$ 114.505.758,00.
- Diferença da Parcela – R\$385.494242,00 – referente a 77,0988% do orçamento.

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

A AGE, informou ainda que, devido ao estado de calamidade financeira, houve pequena liberação para pagamentos de RPVs, o que impossibilitou uma maior execução.

Com relação ao CD enviado, alegou que foram solicitados, pela SEF, os pagamentos efetuados a todos os órgãos do Estado, tendo a AGE repassado a solicitação ao Tribunal de Justiça, detentor dos dados, para melhor atender, e que, no final do ano, houve um grande número de conciliações no TJMG e não houve tempo hábil para que fossem feitas todas as conferências, tendo em vista o tempo que o tribunal levou para fornecer a documentação.

Declarou, ainda, que é sua responsabilidade – exceto por precatórios do DEER – buscar, junto ao TJMG, as decisões e cálculos, fazer as devidas conferências e encaminhar aos respectivos órgãos para que providenciem as devidas quitações.

Análise da Cfamge

As informações apresentadas, tanto pela AGE quanto pela SEF, apesar de importantes para o tema, não conseguiram alcançar a elucidação pretendida; pelo contrário, suscitaram ainda mais dúvidas sobre o acompanhamento, o controle e a contabilização dos precatórios, de forma geral, como se explana a seguir.

Sobre a baixa execução orçamentária:

- não ficou explicado o fato de o orçamento prever R\$ 500 milhões para pagamentos de precatórios inscritos somente na Unidade Orçamentária – AGE, sendo que, conforme alegado, apenas R\$ 114.505 milhões são referentes a precatórios devidos pela AGE; e o restante, referente a complemento de parcelamento de precatório, fato que não guarda qualquer transparência orçamentária, já que a totalidade está segregada na mesma classificação de despesa, não possibilitando, S.M.J., nenhuma análise apartada da execução desses parcelamentos. O que se verifica em consulta ao Siafi, é a previsão inicial de R\$ 500 milhões, a autorização de R\$ 416 milhões, a realização de R\$ 71 milhões e o pagamento de apenas R\$ 22 milhões (em valores arredondados), apesar da descentralização da cota de R\$ 80 milhões **para pagamento** de precatórios e sentenças judiciais/RPV, o que não ficou devidamente esclarecido.

– Com relação aos esclarecimentos sobre as divergências na totalidade de pagamentos ocorridos no exercício, informados pela AGE e apurados no Siafi, a alegação de que, no final do ano, houve um grande número de conciliações no TJMG e não houve tempo hábil para a realização de todas as conferências, reforça a evidente ausência de compatibilidade entre os sistemas utilizados pelos órgãos envolvidos, ou seja, SEF, AGE, TJMG, TJMMG e TRT, haja vista a dificuldade de se analisar a movimentação orçamentária, financeira e patrimonial da dívida de precatórios, por meio do Siafi, ensejando pedidos de informações, como aqueles feitos à AGE e aos demais órgãos.

Portanto, esta equipe técnica considera **urgente** que esta Corte de Contas desenvolva ações conjuntas com a SEF e a AGE, no sentido de estabelecer metodologias de controle e evidenciação contábil capazes de garantir confiabilidade e transparência aos dados disponibilizados no Siafi e, conseqüentemente, aos resultados levados ao Balanço Geral do Estado.

34 - Cancelamento dos restos a pagar processados sem a apresentação de justificativas

Esta equipe técnica apontou a ocorrência de cancelamento de restos a pagar, em grande monta, sem as devidas justificativas.

Esclarecimentos prestados

A SEF, em seus esclarecimentos, encaminhou as justificativas dos órgãos e entidades, sobre os cancelamentos de RPP em 2019, por meio de arquivo compactado, as quais foram objeto de circularização realizada pela SCCG/SEF. Posteriormente, relacionou de forma resumida todos os valores cancelados por unidade orçamentária, destacando que os mais relevantes foram os relativos a Pessoal.

A AGE, ante o volume dos documentos apresentados, sugeriu a sua entrega em pen drive ou CD, sugestão essa acatada pela SEF/MG.

Análise da Cfamge

A equipe técnica considerou procedentes as alegações da defesa, relativas às justificativas apresentadas de cada órgão e entidade da Administração Direta, frente aos cancelamentos de Restos a Pagar Processados em 2019.

Dentre os R\$ 935,526 milhões cancelados em RPP, destacam-se os cancelamentos efetuados pelas unidades orçamentárias: 9801/FPC, R\$ 330,683 milhões, referentes à Folha de Pagamento de Pessoal e Encargos Sociais-INSS, apropriados no exercício de 2017; 1031-TJMG, R\$ 330,146 milhões, referentes à Folha de Pagamento, cancelamento por insubsistência dos respectivos saldos, conforme explicação da unidade; 1261 – SEE, R\$ 144,593 milhões, que foram cancelados por inúmeros motivos, dentre os quais se destacam alteração de Fonte de Pagamento – da 71 para a 21, encerramento de atividade de escolas estaduais, termos de compromissos expirados, e vários outros.

Verifica-se que também o restante dos cancelamentos efetuados ocorreu por motivações diversas, tais como: encerramento de convênios, insuficiência de saldo financeiro, e outras.

Ressalta-se que o encaminhamento de tais justificativas não exclui posterior análise e certificação quanto à veracidade e à fidedignidade dos valores e motivos apresentados, inclusive eventual atividade de fiscalização, tal como levantamentos e auditorias.

35 – 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.

Esclarecimentos Prestados

Os relatórios gerados pelo grande porte do SIAFI e encaminhados mensalmente a Cfamge, 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.

Análise da Cfamge

As informações trazidas aos autos já eram de conhecimento desta unidade técnica e não respondem ao citado apontamento. O entendimento desta equipe é de que os saldos de Folha de Pagamento **relativos às Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS** devem, necessariamente, ser incluídos no Demonstrativo RFCAE738VII – Posição de Restos a Pagar e Serviço da Dívida Processados – Apuração das Despesas com Saúde CR/Emenda 29, sob pena de comprometer a transparência das contas públicas e o controle a cargo desta Coordenadoria. Para tanto, sugere esta unidade que a SCCG/SEF crie filtros no ambiente Folha de Pagamento, do Armazém de Informações – SIAFI, de modo a permitir que seja efetuada, automaticamente e não manualmente, a segregação dos saldos por **funções de governo e por programas de trabalho**, para que aqueles referentes às ASPS possam ser segura e plenamente evidenciados.

36 – Falta de regulamentação do Funprev.

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. Essa falta de regulamentação não só viola o inciso IV do art. 58 da Portaria MF 464/18, que veda a transferência de beneficiários, recursos ou obrigações entre os fundos, como também não cumpre o

principal objetivo da Segregação da Massa, o de garantir o equilíbrio atuarial do RPPS, uma vez que, quando o Funprev for regulamentado, já haverá um déficit atuarial causado pela falta de capitalização das contribuições.

Esclarecimentos Prestados

A Advocacia-Geral do Estado esclarece que o Poder Executivo encaminhou à Assembleia Legislativa do Estado – ALMG duas propostas legislativas visando à reestruturação do RPPS de Minas Gerais, ambas ainda em discussão na referida casa: a Proposta de Emenda à Constituição, PEC 55/20, e o Projeto de Lei Complementar, PLC 46/20, que altera as Leis Complementares 64/02 e 132/14, cria a autarquia Minas Gerais Previdência, institui fundos de previdência do Estado e altera a Lei 869/52. Ressalta que já se passaram seis anos do prazo estipulado pela LC 131/13 e, nesse período, ocorreram mudanças significativas no regime de RPPS, entendendo ser essencial aguardar a tramitação e aprovação das propostas recentemente apresentadas à ALMG, para a análise da falta de regulamentação apontada pela Cfamge/TCE.

Análise da Cfamge

A PEC 55/20 e o PLC 46/20 encaminhados à ALMG promovem, em linhas gerais, adequações à EC 103/19, relacionadas ao cálculo e condições de elegibilidade dos benefícios e às alíquotas de contribuição. O art. 62 do PLC 46/20 cria o Fundo Financeiro de Previdência do Estado de Minas Gerais – FFP-MG, enquanto o art. 64 extingue o Fundo Financeiro de Previdência – Funfip. Também é proposta, por meio dos artigos 65 a 69, a criação do Fundo Estadual de Previdência do Estado de Minas Gerais – Fepremg, que tem como objetivo buscar e manter o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema de previdência social dos servidores públicos civis do Estado. Contudo, não é especificado no projeto de lei quais servidores estariam vinculados ao Fepremg, nem foi proposta a extinção do Funprev, instituído pelo art. 8º da LC 131/13.

Assim, as proposições não regularizam a Segregação da Massa do RPPS, pois, sem a definição dos servidores vinculados ao fundo em capitalização (Funprev), a situação, na prática, não muda, e as contribuições de todos os segurados continuarão sendo utilizadas para pagamento dos benefícios do fundo em repartição, o qual, em caso de aprovação do PLC 46/20, será o FFP-MG. Importante destacar que, embora a Segregação da Massa do Estado permaneça ineficaz, a extinção do Funfip e a criação do FFP-MG e do Fepremg formalmente implicam sua revisão, que, conforme o art. 60 da Portaria MF 464/18, só pode ser realizada por meio de apresentação de estudo técnico e aprovação da Sprev. Recomenda-se que o referido estudo seja encaminhado também ao Tribunal de Contas.

Esta unidade técnica concorda que houve mudanças significativas na legislação dos RPPS, principalmente com a publicação da EC 103/19, porém o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial permanece no texto constitucional desde sua inserção, no ano de 1998 (EC 20/98). As medidas propostas, no entanto, não observam esse princípio, uma vez que não definem como haverá a formação da reserva do fundo em capitalização, mantendo, por ora, o RPPS operando exclusivamente como um fundo em repartição, o que não garante a cobertura dos compromissos futuros dos benefícios nem o seu equilíbrio atuarial.

As propostas relacionadas ao aumento das alíquotas de contribuição, às alterações nas regras de elegibilidade e ao valor dos benefícios têm o potencial de reduzir a diferença entre a receita das contribuições e a despesa com o pagamento de aposentados e pensionistas, atenuando, conseqüentemente, a necessidade de aportes financeiros realizados pelo Tesouro Estadual. Esta unidade

técnica considera que a efetivação do fundo em capitalização deveria ter sido proposta em conjunto com essas medidas, pois a restrição do fluxo de contribuições do grupo vinculado ao fundo em capitalização deve elevar a necessidade de aportes financeiros do Estado ao fundo em repartição, e, por outro lado, as despesas previdenciárias diminuiriam com essas outras ações. Logo, o ente seria capaz de sustentar os aportes financeiros no fundo em repartição, ao mesmo tempo em que buscaria a concretização do equilíbrio financeiro e atuarial. Portanto, aguardar a tramitação e aprovação dos projetos pela ALMG constitui medida ineficaz ao enfrentamento do desajuste técnico do RPPS do Estado, pois demanda posterior regularização para que se efetive, tal como já foi proposto na última alteração legislativa (LC 131/13).

Desse modo, por entender que as justificativas não foram suficientes para sanar a irregularidade, a Cfamge mantém seu apontamento e propõe seja expedida **determinação** ao Governador do Estado para que regulamentemente o Funprev com a máxima brevidade possível.

37 – 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%.

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 uso da taxa de 5,88% atende ao novo regramento da Spreve, 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.

Esclarecimentos Prestados

O Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais – Ipsemg, encaminhou, por meio do Ofício IPSEMG/GECPREV nº 2/2020, de 15/6/20, a Nota Técnica nº 07/20, datada de 9/6/20, contendo os resultados da avaliação atuarial à taxa de juros de 0%, em atendimento ao art. 27 da Portaria MF 464/18.

Apesar de não ter sido solicitada manifestação, também foram prestados esclarecimentos relacionados às inconsistências nas bases de dados apontadas no Relatório Técnico, que podem influenciar no dimensionamento dos resultados da avaliação atuarial.

Análise da Cfamge

Na Nota Técnica nº 07/20, foram apresentadas as provisões matemáticas apuradas considerando a taxa de juros de 0%, que totalizam R\$ 585.121.040.767,70. Deduzindo desse valor o ativo líquido de R\$ 3.852.375,00, obtém-se o valor global dos déficits financeiros futuros, R\$ 585.117.188.392,70, que representam a soma das projeções de insuficiências financeiras de cada exercício futuro, que deverão ser aportadas pelo Tesouro Estadual. Considerando o IPCA de 2019 (4,31%), verifica-se que houve redução de 4,13% em relação ao déficit apurado em 2018. Assim, esta unidade técnica considera sanado o apontamento.

Quanto às inconsistências das bases de dados, diante dos esclarecimentos prestados, esta unidade técnica entende que pode ser desconsiderado o apontamento em relação às pensões concedidas, tendo sido, de

fato, verificada a existência de 15.815 pensões concedidas em data posterior a 2009; e, em relação à ausência de informação sobre a atividade exercida pelo segurado que implique critérios diferenciados para a aposentadoria, entende que a identificação por meio do cargo supre essa lacuna.

Em relação às inconformidades relacionadas às aposentadorias por tempo de contribuição e compulsórias, esta unidade técnica concorda que elas, de fato, não comprometem as estimativas de encargo e fluxo relativas a benefícios concedidos. Contudo, ressalta que é fundamental que o Ipsemg possua esses dados consistentes para a verificação da adequação da premissa de idade de entrada de aposentadoria, de suma importância para as estimativas de encargo e fluxo relativas a benefícios a conceder.

No que se refere ao apontamento relacionado aos segurados ativos que ingressaram no serviço público de Minas Gerais após 12/2/15 e possuem remuneração de contribuição superior ao teto do RGPS (R\$ 5.839,45, em 31/12/19), esta unidade técnica concorda com a outra possibilidade apontada pelo Ipsemg, de ingresso do segurado no próprio ente em outro cargo, sem dissolução de continuidade de vínculo. Porém, esclarece que essa hipótese já havia sido considerada na análise inicial, uma vez que a base de dados enviada apresenta a data de ingresso no ente e não no cargo. Ademais, reforça que acredita tratar-se de uma inconsistência de cadastro, tendo em vista ser improvável que 1.539 (92%) dos 1.664 servidores que ingressaram no serviço público estadual após a celebração do convênio de adesão com a EFPC, 12/2/15, com remuneração igual ou superior ao teto do RGPS, já tivessem ingressado no serviço público de outro ente federativo, como indica a base cadastral.

A respeito da ausência da data de entrada no serviço público e da data de ingresso no mercado de trabalho, esta unidade técnica esclarece que, no apontamento, referiu-se à vida laborativa anterior à data de ingresso no serviço público estadual. De fato, a ausência dessas informações não compromete o cálculo dos encargos e fluxos de benefícios a conceder. Contudo, são de suma relevância para a estimativa do fluxo de recebimento de compensação previdenciária, que compõe as provisões matemáticas.

Quanto aos dados dos dependentes, esta unidade técnica reconhece as dificuldades listadas pelo Ipsemg para a atualização da composição familiar. Contudo, ressalta que, para uma maior acurácia nos resultados, é necessária a atualização dos dados cadastrais.

38 - Ausência de registro das provisões matemáticas no balancete do Ipsemg.

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.

Esclarecimentos Prestados

Na Nota Técnica nº 07/20, datada de 9/6/20, o Ipsemg salienta que as provisões matemáticas não poderiam ser registradas no balancete da autarquia e, sim, no balanço do Fundo Financeiro de Previdência – Funfip. Ademais, defende que, segundo as normas técnicas e princípios atuariais geralmente aceitos, 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, não requerendo a provisão matemática de benefícios a conceder, nem a provisão matemática de benefícios concedidos. Assim, esclarece que entende ser temerário fazer o registro de provisões inexistentes e não contempladas nos ditames da norma técnica atuarial e da própria Ciência Atuarial. Ressalta, ainda, que o exposto tem

sido objeto de registro em todas as avaliações atuariais relativas ao Funfip, desde sua criação, bem como de resposta, nas eventuais auditorias 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.

Análise da Cfamge

Esta unidade técnica entende que, em decorrência da existência da unidade orçamentária para o Funfip, as provisões matemáticas podem ser registradas em seus demonstrativos contábeis. Contudo, no Balanço Patrimonial de 2019, do Funfip, observa-se que as provisões matemáticas foram contabilizadas nos totais de R\$ 133.296.531.892,65, relativas aos benefícios concedidos, e de R\$ 248.578.177.535,85, aos benefícios a conceder, em desacordo com o indicado no Relatório de Avaliação Atuarial, equivalentes a R\$ 162.553.480.769,45 e R\$ 162.549.628.394,35, respectivamente.

Como a própria Nota Técnica nº 07/20 ressalta, a Subsecretaria de Regimes Próprios do Ministério da Economia possui entendimento divergente do exposto pelo Ipsemg; e o Mcasp (8ª edição) prevê:

O registro em contas de provisão matemática previdenciária (PMP) para massa que pertence a esse plano será em contas: 2.2.7.2.1.01.xx –Plano Financeiro – Provisões de Benefícios Concedidos; 2.2.7.2.1.02.xx –Plano Financeiro –Provisões de Benefícios a Conceder; e 2.2.7.2.1.06.xx –Provisões Atuariais para Ajuste do Plano Financeiro.

O art. 1º da Portaria MPS 509/13 estabelece que os procedimentos contábeis aplicados aos RPPS dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão observar o previsto no Mcasp. Assim, ainda que o Ipsemg não concorde com o entendimento adotado, por força desse normativo deve observar o ali estabelecido e, dessa forma, contabilizar as provisões matemáticas de benefícios concedidos e de benefícios a conceder.

39 – Não confecção das projeções de receitas e despesas com os proventos de inatividade dos militares.

A avaliação atuarial do IPSM acertadamente fez a apuração do valor atual dos benefícios de proventos de inatividade, tanto concedidos quanto a conceder, de modo a mensurar os compromissos futuros do Tesouro do Estado com as reservas remuneradas e as reformas. Mas, por não serem benefícios geridos pelo IPSM, não foi apurado seu custo anual sobre a folha de contribuição, nem projetadas suas receitas e despesas. Essas lacunas nos demonstrativos ferem o disposto na alínea b do inciso IV do § 2º do art. 4º e no inciso II do § 1º do art. 53 da LC 101/00 e representam grandes deficiências para a gestão e para o controle, pois não se faz o diagnóstico da adequação do plano de custeio, nem a previsão de aportes financeiros futuros.

Esclarecimentos Prestados

O IPSM, por meio do Ofício IPSM/DPO nº. 17/20, informou que “foi solicitado que tais informações passem a constar na avaliação atuarial do Instituto”. Além disso, apresentou documento elaborado pela Atest Consultoria Atuarial, com essas projeções de receitas e despesas com proventos de inatividade, pelo prazo de 75 anos. O gestor do Instituto ainda se manifesta acerca da recomendação para que os benefícios de inatividade dos militares sejam transferidos para sua responsabilidade, argumentando que “tal decisão é de cunho político” e “depende de todos os órgãos envolvidos”.

Análise da Cfamge

A questão da migração da responsabilidade pelo pagamento dos benefícios de reserva remunerada e reforma ao IPSM, bem como a alteração para o regime financeiro de capitalização são, sim, medidas que competem aos mais altos níveis decisórios do Poder Executivo Estadual e, por isso mesmo, foram tratadas pela equipe técnica com status de recomendação e em sede de apreciação de contas de Governo. Trata-se de questão complexa e cuja regulamentação em nível nacional se dá, de forma sólida, apenas para os servidores civis; exigindo, portanto, uso de analogia para sua efetivação em relação aos servidores militares. Logo, não seria razoável demandar do gestor público uma providência imediata. No entanto, o equilíbrio financeiro e atuarial é princípio previdenciário de nível constitucional e condição necessária ao equilíbrio fiscal de longo prazo. Ou seja, o gestor público não pode ignorá-lo. Convém ainda destacar, como exposto no Relatório Técnico, que o regime de capitalização em sistemas previdenciários é o meio técnico mais eficaz de garantir o equilíbrio atuarial e, posto em prática em diversos regimes de previdência pública e privada, revela-se como o caminho racional para a busca da boa gestão previdenciária.

Já no que tange às projeções de receitas e despesas com proventos de inatividade dos militares, elas foram providenciadas, pelo IPSM, junto à Consultoria Atuarial. Entende-se, então, que a questão foi sanada, restando, agora, a recomendação para que essas projeções sejam elaboradas anualmente e passem a constar no RREO do último bimestre de cada exercício e no Anexo de Metas Fiscais de cada LDO, juntamente com as projeções dos demais servidores do Estado, atendendo, então, adequadamente, ao controle social e à alínea b do inciso IV do § 2º do art. 4º e ao inciso II do § 1º do art. 53 da LC 101/00.

40 – Subestimação das provisões matemáticas do IPSM no relatório de avaliação atuarial.

Percebe-se, na demonstração das provisões matemáticas, que houve redução da provisão de benefícios concedidos com o valor atual integral das contribuições dos aposentados. Essas contribuições destinam-se ao financiamento de todos os benefícios do Plano, não fazendo sentido serem utilizadas como redutoras das provisões de pensões concedidas.

Esclarecimentos Prestados

O IPSM informou que, sobre “os apontamentos n.º 40, 41 e 42, também foi solicitado que tais informações passassem a constar na avaliação atuarial do Instituto e cumpriu-se o determinado”.

Análise da Cfamge

As provisões foram refeitas no Relatório RAA/IPSM – 0604, acolhendo as recomendações da equipe técnica, devendo o item, portanto, ser considerado sanado. Recomenda-se que o IPSM observe esse critério de apuração das provisões, contabilizando apenas os benefícios estruturados em regime financeiro de capitalização e os em repartição de capitais de cobertura – estes últimos apenas após a concessão do benefício. E que considere como valor atual das contribuições futuras apenas os valores líquidos das despesas esperadas para o exercício seguinte, com o pagamento dos benefícios em repartição simples, com as despesas administrativas e com os valores apartados para constituir as reservas dos benefícios em repartição de capitais de cobertura concedidos no período.

Cumpre, ainda, fazer uma breve observação: como consta a rubrica Contribuição Futura dos Aposentados como redutora das Provisões Matemáticas de Benefícios Concedidos, conclui-se que estão contabilizadas pensões que ainda não foram efetivamente concedidas, nessa conta. Isso ocorreu porque a avaliação atuarial provavelmente fez a segregação quanto à fase dos benefícios utilizando como critério a inatividade do servidor militar. Essa separação é comumente feita em RPPS, pois eles também gerem as aposentadorias dos servidores, mas não é o caso do IPSM. Contudo, essa peculiaridade na avaliação atuarial do Instituto não chega a elevar riscos, nem a trazer prejuízos, apenas pode causar estranheza em face da nomenclatura das contas. Portanto, caso esse procedimento seja mantido nas próximas avaliações atuariais, é recomendável que haja uma evidenciação mais clara dessa situação.

41 – Apuração, no relatório de avaliação atuarial do IPSM, de provisão matemática negativa de benefícios a conceder.

As provisões matemáticas do IPSM 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.

Esclarecimentos Prestados

O IPSM informou que, sobre “os apontamentos n.º 40, 41 e 42, também foi solicitado que tais informações passassem a constar na avaliação atuarial do Instituto e cumpriu-se o determinado”.

Análise da Cfamge

Com os ajustes efetuados pela Consultoria Atuarial, a situação foi sanada.

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

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.

Esclarecimentos Prestados

O IPSM informou que, sobre “os apontamentos n.º 40, 41 e 42, também foi solicitado que tais informações passassem a constar na avaliação atuarial do Instituto e cumpriu-se o determinado”.

Análise da Cfamge

Apesar de conter imprecisões, a avaliação atuarial efetuada inicialmente já continha informações atuariais que deveriam subsidiar o balanço patrimonial do IPSM, porém elas não constam nos demonstrativos

contábeis. A consultoria atuarial corrigiu as informações necessárias, porém já não se faz mais efetivo requerer a retificação dos lançamentos contábeis. Esses documentos já devem ter sido consolidados e apresentados. O IPSM, no entanto, não apresentou qualquer justificativa para não ter feito constar o registro contábil adequado das provisões matemáticas do Instituto. Assim, recomenda-se que passem a ser lançadas as provisões matemáticas previdenciárias de forma correta e tempestiva no balanço patrimonial e nos balancetes contábeis do Instituto.

43 – Custo do Iplemg

O relatório de avaliação atuarial não apresenta o custo de cada benefício do Iplemg, impossibilitando a análise da adequação do plano de custeio praticado e sua eventual revisão.

Esclarecimentos Prestados

O Parecer Atuarial da TFG Consultoria e Assistência Atuarial apresentou a seguinte tabela, que mostra a posição das reservas de cada benefício.

TABELA 10
Reserva Atuarial - IPLEMG

Reserva Atuarial Exigida - R\$ 25.322,25 - Fim 19ª Legislatura		
Grupo de Participantes	Obrigaçã	% Obrigaçã
Ativos - elegíveis	R\$ 66.408.327,08	11,49%
Ativos - não elegíveis	R\$ 32.960.793,36	5,70%
Deputados Federais e Prefeitos	R\$ 45.474.853,25	7,87%
Aposentados	R\$ 200.479.677,90	34,68%
Pensionistas	R\$ 94.068.714,86	16,27%
Pensão Complementar	R\$ 53.605.684,54	9,27%
Não iminentes*	R\$ 21.227.953,59	3,67%
Total Reservas Atuarialmente Calculadas	R\$ 514.226.004,58	88,95%
Pecúlio - Participativo**	R\$ 24.307.516,53	4,20%
Pecúlio - Especial***	R\$ 22.562.124,75	3,90%
Outros - Benefícios Previdenciários/Assistenciais****	R\$ 17.016.955,39	2,94%
Total	R\$ 578.112.601,25	100,00%
ATIVO DO PLANO	R\$ 525.295.722,22	
DÉFICIT TÉCNICO	R\$ (52.816.879,03)	

* Ex-deputados estaduais que possuem até 1 (hum) mandato e que podem se tornar elegíveis a benefício no Iplemg. Admitida probabilidade de requerimento de 25%.

** Valores informados pela Direção do IPLEMG: Previsão Pecúlio - segurado com contribuição própria e específica.

*** Valores informados pela Direção do IPLEMG: Pecúlio especial, correspondente à Previsão de Parte da Reserva para fins de benefício a conceder, conforme Regulamento.

**** Valores informados pela Direção do IPLEMG: Outros Benefícios Previdenciários e Assistenciais oferecidos aos segurados inativos.

Análise da Cfamge

A referida tabela contempla a reserva matemática (obrigação) de cada benefício, que representa o total, a valor presente, dos pagamentos do benefício em cada ano, deduzidos das contribuições, projetados atuarialmente até a extinção do Iplemg, e não se confunde com custo do plano, que se refere ao valor atuarialmente apurado que deverá ser arrecadado no ano para fazer frente a essas obrigações. Sendo assim, entende-se que o apontamento não foi esclarecido.

44 – Nota técnica atuarial do Iplemg.

A nota técnica atuarial do Iplemg está 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.

Esclarecimentos Prestados

A defesa informou, com relação aos pensionistas complementares, que o item “renda continuada por morte” abrange tanto os pensionistas quanto os pensionistas complementares.

Sobre o pecúlio por morte, ponderou:

a formulação consta no item 9.4 da Nota Técnica. Por morte do contribuinte, são devidos o pecúlio funeral e o pecúlio por morte, correspondentes à remuneração fixada para o deputado e a 100 vezes o valor da última parcela de contribuição do segurado. O art. 36 define que os outros benefícios podem ser concedidos após autorização da diretoria, na forma de regulamento assistencial específico, observada a reserva técnica atuarial.

Ressaltou, ainda, que os valores de pecúlio e outros benefícios assistenciais correspondem à reserva existente e aplicada, somente alterada quando se tem algum sinistro ou acréscimo de rentabilidades, e que, de toda forma, o atuário efetuará nova reavaliação técnica/estudo atuarial específico dos valores, bem como do custeio específico, com contribuições dos próprios segurados, em conformidade com o regulamento, data-base 31/12/20 e lançamento no início de 2021.

Análise da Cfamge

Diante dos esclarecimentos dados pela defesa e do compromisso de realização de nova reavaliação técnica dos pecúlios e outros benefícios assistenciais, consideram-se sanados os apontamentos referentes à metodologia dos pensionistas complementares e pecúlio por morte. No entanto, quanto à incongruente fórmula da reversão em pensão, não foi apresentada nenhuma justificativa, motivo pelo qual se mantém tal apontamento.

45 – Provisões matemáticas do Iplemg.

O relatório do Iplemg limitou-se a informar as provisões matemáticas de maneira consolidada, sem discriminação, 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).

Esclarecimentos Prestados

Em suma, os seis primeiros pontos da defesa do Iplemg buscaram informar que: os participantes ativos do plano são de mandato eletivo, que não há possibilidade de resgate das contribuições dos participantes vertidas ao plano, que o grupo denominado "Ativos Elegíveis", considerado na avaliação atuarial, leva em conta aqueles que terão cumprido a elegibilidade ao final da legislatura, que a reserva já se encontra líquida das contribuições a serem realizadas até o final do ano e que a direção do Iplemg busca atender, principalmente, os compromissos já concedidos e aqueles iminentes.

Adicionalmente, a defesa afirmou que, embora o resultado atuarial apresentado seja "deficitário", constatações como a ausência de reajuste e a rentabilidade acima do previsto os levam a concluir que, ainda que o resultado esteja negativo, jamais foi constatada a necessidade de instituir a alíquota extraordinária.

Por fim, o Iplemg menciona que está sendo finalizado o estudo de Asset Liability Management – ALM e que, após sua conclusão, encaminharão tal documento para apreciação desta Casa.

Análise da Cfamge

O apontamento teve como propósito receber, por parte do Iplemg, uma tabela que viesse a detalhar os R\$ 525 milhões de reais informados como passivo atuarial, em três vertentes: momento de concessão, tipo de benefício e fluxo de recursos. Como pode ser constatado, os esclarecimentos não guardam qualquer relação com o que foi solicitado por esta unidade técnica, motivo pelo qual mantém-se a notificação.

Esse detalhamento é de suma importância para tornar transparente a situação atuarial do plano e tornou-se ainda mais necessário após a afirmação da defesa de que, mesmo que o resultado atuarial esteja deficitário, não há necessidade de instituição de alíquota extraordinária, já que a situação, hoje, permite o integral pagamento dos benefícios. Tal afirmação contraria a própria lógica da avaliação atuarial, cujo objetivo principal é apurar a solvência do plano de benefícios ao longo de toda sua existência.

Ainda que o Iplemg nunca tenha apresentado desequilíbrio financeiro, tendo capacidade de pagamento das despesas com benefícios nos últimos anos, pelos resultados apresentados, não possui equilíbrio atuarial, caracterizado pela garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas e despesas futuras projetadas atuarialmente até sua extinção. O déficit indica que, de acordo com as projeções realizadas, em algum momento o Iplemg virá a apresentar incapacidade de pagamento de seus compromissos e, dessa forma, é necessária a tempestiva instituição de alíquota extraordinária.

No que concerne à elaboração do estudo de ALM, esta equipe vê tal atividade com otimismo, uma vez que ela tem papel fundamental na tomada de decisão da direção do Instituto e indica em que momento o Iplemg poderá vir a ter insuficiência de recursos para honrar seus compromissos. Sendo assim, propõe-se seja determinado ao Iplemg o envio do referido documento assim que estiver concluído.

46 – Projeção atuarial do Iplemg.

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

Esclarecimentos Prestados

O Iplemg afirma que o atuário até elabora a projeção até o final, mas nunca chegou a apresentá-la ao TCEMG, o que não impede que isso seja feito a partir das próximas avaliações atuariais. Complementarmente, alega que a projeção contém ganho de, aproximadamente, 4,5%, em virtude da ausência de benefícios, e que não leva em conta as contribuições extraordinárias, já que não foram implementadas até hoje. Por fim, informa que está aberto à realização das próximas avaliações atuariais, em consonância com as sugestões/determinações desta Casa.

Análise da Cfamge

A notificação quanto a este item teve dois objetivos. O primeiro, entender como o atuário chegou aos valores apresentados na coluna Saldo, visto que a diferença entre Receita e Despesa não confirmavam o referido valor. Contudo, a defesa não tocou nesse assunto, razão pela qual a dúvida persiste; e o segundo, receber uma projeção atuarial completa, até a extinção da massa. Com essa projeção mais detalhada, em conjunto com o atendimento ao item anterior, esta unidade técnica teria elementos para investigar mais a fundo a situação atuarial do Plano, que é de extrema importância para os participantes. Embora a defesa afirme que o atuário elabora a projeção por completo, ela não foi encaminhada a esta Corte de Contas. Diante dos fatos, entendemos que o apontamento não foi sanado.

V – RECOMENDAÇÕES

As defesas apresentadas não apresentaram justificativas para todas as propostas de recomendações e determinações formuladas pela Cfamge. Por esse motivo, no presente tópico, analisar-se-á apenas aqueles pontos que foram objeto de argumentação, pelo Estado, em face das recomendações e determinações constantes na conclusão do relatório inicial.

10 – Criar Identificadores de Procedência e Uso – IPU exclusivos para emendas impositivas, segregando-os em emendas individuais, de blocos e de bancadas.

Segundo a Segov, “nem todos os decretos de remanejamento orçamentário envolvendo fonte [e procedência] 10.8 são referentes a emendas parlamentares individuais.” Diante da resposta apresentada e considerando que as consultas no Armazém de Informações – Siafi eram feitas utilizando o IPU nº 8, nota-se que é imprescindível a criação de um IPU exclusivo para emendas parlamentares impositivas, para distingui-las das demais emendas ao orçamento.

Além disso, para o exercício de 2020, também serão impositivas as emendas de blocos e bancadas, trazidas pela EC 100/19, e, por essa razão, é de suma importância que haja segregação por tipo de emenda. Vale adicionar que, conforme apresentado pela Subsecretaria do Tesouro Estadual, juntamente com a Superintendência Central de Contadoria Geral, por meio da Secretaria de Estado da Fazenda, no dia 5/3/20, a troca do Siafi pelo GRP Minas, a partir de 2021, trará, como uma das mudanças, a ampliação dos dígitos do IPU, de um para dois, o que permitirá aumentar o número de IPU disponíveis. **Sendo assim, esta unidade técnica recomenda que sejam criados IPU exclusivos para emendas impositivas, segregando por individuais, de blocos e de bancadas.**

Esclarecimentos Prestados

A Segov apresentou seu entendimento quanto a esse apontamento, constante da fl. 77 do Relatório Técnico, argumentando que não considera viável a separação das emendas no que diz respeito à impositividade, já que o montante impositivo será conhecido apenas após a divulgação do Relatório de Gestão Fiscal e tal tramitação ocorre usualmente após a tramitação e publicação da LOA. Acrescentou, ainda, que a parcela que inicialmente seria considerada de execução obrigatória pode perder tal impositividade diante de impedimentos de ordem técnica que sejam considerados não superáveis. Por fim, a Secretaria afirmou que a diferenciação das emendas impositivas pode ser feita pelo autor, por meio do Sigcon-MG – Módulo Saída, além de ser também sinalizada, em anexo específico, em decretos de remanejamento, transposição e transferência de créditos orçamentários atinentes a emendas individuais e de bloco, conforme determinação da LOA.

Análise da Cfamge

De fato, durante a tramitação do PLOA, que se inicia em setembro, a Receita Corrente Líquida – RCL realizada no exercício ainda não é conhecida, já que receitas são arrecadadas ao longo do ano. Contudo, o PLOA já traz a RCL prevista para o ano seguinte e, dessa forma, será esse o valor a ser utilizado como base de cálculo para o percentual obrigatório de aprovação das emendas impositivas, segundo o § 4º do art. 160 da CE/89.

Como se sabe, o IPU 8 é próprio para identificar emendas parlamentares. A adoção de IPU distinto para emendas individuais, de blocos e de bancadas constitui, apenas, divisão de procedimento já existente. Ou seja, seriam indicadores específicos para cada espécie de emendas. Dessa forma, a Cfamge entende que a justificativa apresentada pela Segov não é suficiente para afastar a recomendação proposta.

11 – Promover medidas que ampliem a transparência e o controle dos processos inerentes às emendas impositivas, de modo a resguardar a consolidação dos dados e evitar possíveis perdas de informações.

Apesar de o Sigcon possuir um campo para preenchimento de informações não geridas pelo sistema – conforme descrito nos esclarecimentos prestados pelo Governo –, esse artifício, que poderia auxiliar na completude da informação, mostra-se ineficiente diante da importância dos dados, uma vez que, conforme trazido no ofício, “esta informação, portanto, é de responsabilidade do órgão ou entidade gestora da emenda.” **Por isso, recomenda-se ao Executivo que promova medidas que ampliem a transparência e o controle dos processos inerentes às emendas impositivas, de modo a resguardar a consolidação dos dados e evitar possíveis perdas de informações.**

Esclarecimentos Prestados

A Segov prestou esclarecimentos quanto a esse apontamento, constante das fls. 77 e 78 do Relatório Técnico, argumentando que, para o exercício de 2020, foram incluídos novos campos para aperfeiçoar o acompanhamento da execução das emendas que possuem forma de execução não gerida plenamente no sistema. Contudo, ela ressalta que o preenchimento é de responsabilidade do usuário do órgão ou entidade gestora da emenda. Também acrescentou que as implementações evolutivas nos sistemas estão

atualmente limitadas, em vista da necessidade de pessoal, além de disponibilidade orçamentária e financeira, considerando, ainda, as restrições dos arts. 22 e 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a crise econômica e fiscal dos entes federativos agravada a partir de 2016 e a queda na arrecadação em decorrência dos efeitos da pandemia da Covid-19.

Análise da Cfamge

Quanto aos esclarecimentos prestados, esta unidade técnica compreende o atual momento, vivenciado não somente em Minas Gerais, mas no mundo, em face da pandemia do Coronavírus, que agrava a crise econômica e fiscal. Contudo, reitera o seu entendimento de que, sistematicamente, devem ser promovidas medidas que ampliem a transparência e o controle de todos os processos públicos – administrativo, orçamentário, financeiro – e, principalmente, de processos novos, como aqueles inerentes às emendas impositivas. Além disso, a Cfamge continuará a verificar possíveis avanços e, sempre que cabível, apresentará sugestões de melhorias que visem a auxiliar tanto a execução desses processos quanto a sua fiscalização.

12 – Utilizar o termo e o instituto do “remanejamento” apenas para fazer referência à espécie de realocação orçamentária prevista no art. 167, VI, da Constituição Federal, não o confundindo com a fonte de recursos para créditos adicionais “Anulação Parcial de Dotações”.

Ao longo da análise dos procedimentos de indicação e acompanhamento da execução, chama atenção, acerca das emendas impositivas, a utilização do termo “remanejamento” quando se trata de “procedimento por meio do qual se permite a alteração da dotação orçamentária, observada a impossibilidade de alteração de unidade orçamentária²⁵”. Vale destacar que o termo utilizado não é o mais adequado. Segundo José de Ribamar Caldas Furtado, Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão,

a Constituição associa os termos remanejamento, transposição e transferência a duas situações: a) realocação de recursos de uma categoria de programação para outra, ou seja, deslocamento de fundos em nível de função, subfunção, programa, projeto/atividade/operação especial e das categorias econômicas de despesas; b) destinação de recursos de um órgão para outro.

Complementando o raciocínio, o próprio Conselheiro destaca que devem ser observadas as diferenças entre cada um dos termos:

- a) remanejamentos são realocações na organização de um ente público, com destinação de recursos de um órgão para outro [...];
- b) transposições são realocações no âmbito dos programas de trabalho, dentro do mesmo órgão [...];

²⁵ http://www.sigconsaida.mg.gov.br/wp-content/uploads/arquivos/emendas/2019/emendas_2019_palestra_dcno.pdf

c) transferências são realocações de recursos entre as categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho. Ou seja, repriorizações dos gastos a serem efetuados²⁶.

Dessa forma, ao tratar de realocações de indicações de emendas impositivas, recomenda-se que o termo “remanejamento” não seja utilizado, uma vez que ele tem um sentido mais restrito do que uma modificação ou alteração ao orçamento, que é algo mais amplo e abrangente.

Esclarecimentos Prestados

A Segov prestou esclarecimentos quanto a esse apontamento, constante das fls. 86 e 87 do Relatório Técnico, informando que o termo “remanejamento” foi utilizado conforme previsão expressa na LDO 2019, tendo sido os arts. 38-E e 38-F incluídos no substitutivo nº 1, apresentado na tramitação do Projeto de Lei 5.404/18 e aprovado no Plenário da ALMG. Acrescentou, ainda, que o termo em questão também foi utilizado no art. 166 da CRF/88, conforme a EC 86/15; no art. 160 da Constituição do Estado de Minas Gerais – CE/89, segundo a EC 96/18; e no art. 141 do ADTC, com redação dada pela EC 100/19. Além disso, a Secretaria apontou que o termo foi replicado na LDO 2020 e já consta no PLDO 2021, declarando que dará ciência à Consultoria Técnica da ALMG sobre os conceitos de remanejamento, transposição e transferência, conforme entendimento do TCEMG.

Análise da Cfamge

Diante do posicionamento da Segov, esta unidade técnica reitera seu entendimento quanto à necessidade da utilização correta dos termos técnicos, afirmando que, mesmo se tratando de matéria formal, o conteúdo a ser expresso na legislação deve sempre atender aos conceitos adequados e ir ao encontro das considerações apresentadas na literatura.

Conforme consta no sítio da Câmara dos Deputados, “[...] a literatura cita a necessidade de que o orçamento público seja apresentado em linguagem clara e objetiva para uso de todas as pessoas que, por força do ofício ou de interesse na sua elaboração ou no acompanhamento de sua execução, ou mesmo na fiscalização, precisam analisar e compreender seu conteúdo (Princípio da Clareza).²⁷” Dessa forma, o fato de já ter sido usada determinada expressão em legislações diversas não impede a atualização do texto, com a devida exposição dos termos. Assim, haverá a promoção de um melhor entendimento do conteúdo e, com isso, o atendimento completo ao Princípio da Clareza, que, dentre outros, deve ser observado no processo orçamentário.

VI – CONCLUSÃO

Em observância ao § 2º do art. 233 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, procedeu-se à análise da defesa do Estado na Abertura de Vista da Prestação de Contas Anual do Governador do Estado de Minas Gerais, Romeu Zema Neto, referente ao exercício de 2019, que ora se encaminha ao Ministério Público de

26. FURTADO José de Ribamar Caldas. 2005, n. 106, pp. 29-34. Disponível em:
<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/578>.

27 <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/principios>.

Contas, em cumprimento ao despacho do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator Durval Ângelo Andrade.

A Cfamge reitera, ainda, todas as propostas de recomendação e determinação constantes no relatório inicial e, nos termos da presente análise, converte apontamentos em novas propostas de comunicação ao Poder Executivo. Reforça-se, também, na oportunidade as propostas de ações de fiscalização elencadas na conclusão do relatório inicial.

Ressalte-se, por fim, que, em relação ao IEGE, ainda não foram apresentadas considerações acerca dos apontamentos feitos pela Cfamge no Mem. 25/CFAMGE/2020, o que inviabiliza a conclusão do relatório próprio quanto ao referido índice. De toda sorte, tão logo sobrevenha a manifestação do Chefe do Executivo, a Cfamge elaborará relatório específico sobre o tema.

Pedro Henrique Magalhães Azevedo
Analista de Controle Externo TC - 2967-7
Coordenador da Cfamge

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

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

André Luiz Lemos Andrade Gouveia
Atuário TC - 3179-5

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

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

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

Fábio Porcher Alves
Atuário TC - 3294-5

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

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

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

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

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

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

Maria Julia Ferreria e Silva
Atuário TC - 3216-3



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

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

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

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

Suporte Operacional:

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

Revisão:

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

Belo Horizonte, 3 de agosto de 2020.