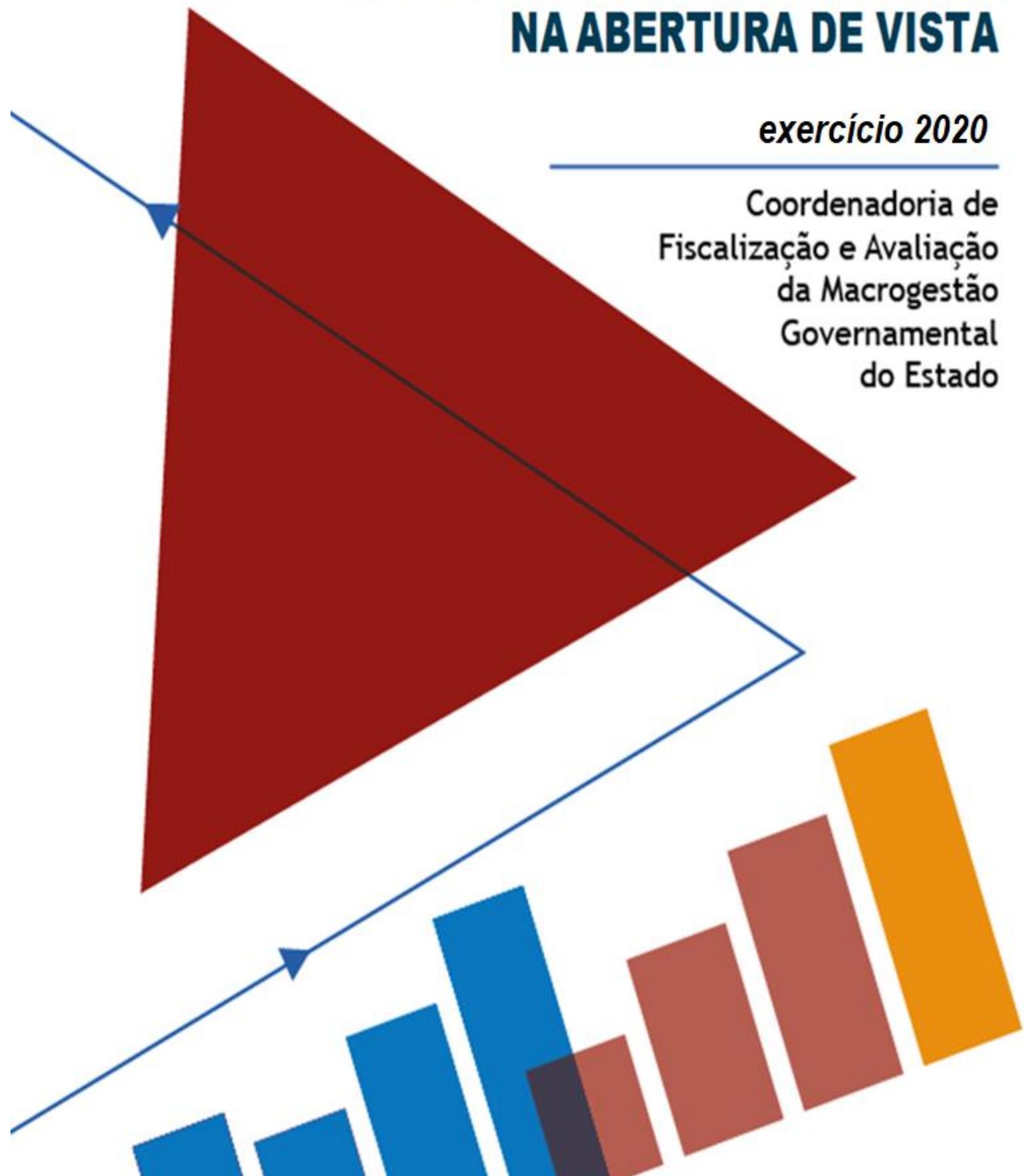


ANÁLISE DA DEFESA DO ESTADO NA ABERTURA DE VISTA

exercício 2020

Coordenadoria de
Fiscalização e Avaliação
da Macrogestão
Governamental
do Estado



PROCESSO N. 1101512

NATUREZA: Balanço Geral do Estado

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

EXERCÍCIO: 2020

RELATOR: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

REVISOR: Conselheiro Gilberto Diniz

PROCURADORA: Elke Soares de Moura

I - INTRODUÇÃO

Trata-se do Balanço-Geral do Estado, referente ao exercício de 2020, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de Minas Gerais, Romeu Zema Neto.

A Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão do Estado – Cfange 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.

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 Cfange passa a analisar os argumentos trazidos pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de Minas Gerais. Ressalta-se, apenas, que nem todas as propostas de determinação foram enfrentadas pela AGE, razão pela qual essa equipe reitera seu entendimento já externado no relatório inicial quanto a elas.

II - APONTAMENTOS EM ESPÉCIE

1- Diferenças no saldo financeiro a aplicar, relativo ao Anexo 11 do RREO, em virtude dos restos a pagar processados, inscritos pela Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Seapa, no valor de R\$ 25.239,31.

No total das despesas com investimentos, a Cfange apurou, em 2020, valor diferente do publicado pelo Estado no Anexo 11 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO. O valor publicado foi de R\$ 7,422 milhões, enquanto o apurado, tanto no Business Office – BO quanto no Portal da Transparência do Estado, foi de R\$ 7,397 milhões. Analisando as bases de dados disponíveis, a diferença de R\$ 25.239,31 refere-se ao saldo a pagar, ou seja, restos a pagar processados, da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Seapa. Em consequência dessa diferença, o saldo financeiro a aplicar foi de R\$ 73,339 milhões, e não de R\$ 73,314 milhões, consoante publicado no RREO do 6º bimestre. Diante do agora evidenciado, sugere-se abertura de vista ao Estado, para que apresente as suas justificativas.

Esclarecimentos

O Estado manifestou da forma a seguir:

Em consulta ao SIAFI no dia 15/06/2021, verificou-se que o documento referente ao Empenho no 270/2019 apresentou inscrição em Restos a Pagar não Processados no montante de R\$ 296.933,00. O total de R\$ 296.933,00 foi liquidado pela SEAPA, em 2020, sendo que o valor de R\$ 271.693,69 se refere às Ordens de Pagamento ao fornecedor e o restante de R\$ 25.239,31 refere-se às Retenções de impostos, as quais não configuram como Restos a Pagar Processados. Diante disso, quando da elaboração do Anexo 11 – Alienação de Ativos do RREO referente ao 6º Bimestre de 2020, considerou-se no valor informado de pagamento de RPNP da SEAPA a totalidade da inscrição e liquidação, uma vez que ao consultar o Armazém de Dados SIAFI não se identifica valores de Restos a Pagar em aberto para o Empenho no 270/2019, senão vejamos:

Documento Origem Restos a Pagar	Valor Inscrito Processado	Valor Inscrito Não Processado	Valor Despesa Liquidada a Pagar	Saldo Restos a Pagar Não Processado	Saldo Restos a Pagar Processado	Unidade Executor a - Código
270	0,00	296.933,00	0,00	0,00	0,00	1230001

Assim, entendemos que o apontamento desse TCE quanto ao valor total do Grupo Investimentos, de R\$ 7.397.114,96, não procede, permanecendo o valor publicado no demonstrativo fiscal Anexo 11 do RREO do 6º Bimestre de 2020.

Análise técnica

A Cfamge acolhe os esclarecimentos prestados, por serem suficientes e esclarecedores da diferença apontada.

2 - Descumprimento do limite mínimo de gastos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, em decorrência da inclusão de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira.

A Cfamge apontou que o Estado não atingiu o percentual mínimo de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde, previsto na Constituição Federal e na Lei Complementar 141/12.

Esclarecimentos

Em atendimento ao apontamento elaborado pela Cfamge, a Secretaria de Estado da Fazenda apresentou as justificativas transcritas a seguir, em inteiro teor.

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

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

Inicialmente o Poder Executivo reafirma os dados publicados no Relatório Resumido de Execução Orçamentaria -RREO quanto ao índice de aplicação em saúde, no exercício de

2020, com uma despesa empenhada de R\$ 6.608.069.854,22 perfazendo assim uma aplicação de 12,29% da receita resultante de impostos e transferências federais livres.

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

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

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

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

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

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

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

[...]

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

[...]

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

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

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

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

Por fim não podemos deixar de mencionar, ainda, que o Decreto Estadual nº 48.102, de 2020, prorrogou até 30 de junho de 2021 o estado de calamidade pública no âmbito de todo o território do Estado, em razão dos impactos socioeconômicos e financeiros decorrentes da pandemia causada pelo COVID-19.

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

Sobre o mesmo apontamento, a Advocacia Geral do Estado, em sede de defesa, apresentou as considerações transcritas a seguir, em inteiro teor.

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

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

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

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

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

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

44. Veja-se: Se não admitido o cômputo do RPNP sem disponibilidade de caixa, no parecer prévio do exercício de 2019, nos termos da maioria que se formou, então, pelos dados de pág. 379, **mais R\$ 442.170.911,26 devem ser considerados no índice da saúde do exercício de 2020**. É a mesma lógica do entendimento da Cfange na pág. 350, quando menciona o MDE, adaptado, s.m.j., ao parecer prévio relativo ao exercício de 2019 [4], e mantida a metodologia dos pareceres das contas estaduais de governo dos anos anteriores, para os RPP's.

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

46. Outro ponto que merece atenção consiste na aceitação jurisprudencial de bloqueio de valores significativos nas contas dos Entes Públicos, para garantir o fornecimento de

medicamentos, cirurgias e repasses na área da saúde. Quando há um bloqueio, é evidente não haver possibilidade de se seguir o regime normal da despesa pública. Sem prejuízo, quando o autor da ação ou a empresa fornecedora levantam a quantia, **há evidente dispêndio de recursos em ações e serviços públicos de saúde**, o que torna o índice ainda maior.

47. Assim, desde já, requer seja contado no “mínimo constitucional” os seguintes bloqueios que foram feitos na conta do tesouro estadual, apurados por essa defesa e cujos valores não foram computados no índice constitucional, em análise de autos judiciais [5]:

a) Processo 506965. Bem da vida pleiteado: Medicamento.

O valor do bloqueio, ocorrido em 2020, teve o patamar de **R\$ 2.405.059,26** (dois milhões, quatrocentos e cinco mil e cinquenta e nove reais e vinte e seis centavos). As aplicações do fármaco foram iniciadas em 2021;

b) Processo 500182. Bem da vida pleiteado: Medicamento. O valor do bloqueio, ocorrido em 2020, foi de **R\$ 544.302,00**. Foram juntadas as notas fiscais de aquisição do medicamento pelo(a) autor(a).

c) Processo 518740. Bem da vida pleiteado: Medicamento. O valor do bloqueio, ocorrido em 2020, foi de **R\$ 288.767,81**, já incluído demais custos de transação. O autor prestou contas nos autos.

d) Processo 500306. Bem da vida pleiteado: Medicamento. O valor do bloqueio, ocorrido em 2020, foi de R\$ 239.400,00, nas contas de cada um dos réus. O autor já prestou contas de R\$ 79.800,00 (o que dividido por dois gera um total de **R\$ 39.900,00, a ser considerado**). Foi feito um novo bloqueio em 2021, mas, diante da regularização no fornecimento administrativo, há um alvará de devolução ao Estado de Minas Gerais, no valor de R\$ 199.500,00.

e) Processo 500072. Bem da vida pleiteado: Medicamento. O valor do bloqueio, ocorrido em 2020, foi de **R\$ 187.314,32**, já incluídos os demais custos de transação. O autor prestou contas nos autos.

f) Processo 500494. Bem da vida pleiteado: Medicamento. O valor do bloqueio, ocorrido em 2020, foi de R\$ 210.648,00, dos quais o autor utilizou **R\$ 199.300,00**, sendo devolvido o valor remanescente.

g) Processo 500277. Bem da vida pleiteado: Procedimento cirúrgico. O valor do bloqueio, ocorrido em 2020, foi de R\$ 201.220,00, sendo que o valor total da cirurgia foi de **R\$ 81.857,73** e os honorários médicos apresentaram o importe de **R\$ 69.000,00**, sendo devolvido o remanescente.

h) Processo 500034. Bem da vida pleiteado: Medicamento. O valor do bloqueio, ocorrido em 2020, foi de R\$ 184.260,00, sendo que o valor gasto pelo autor e comprovado nos autos teve o montante de **R\$ 184.250,00**.

i) Processo 500058. Bem da vida pleiteado: Medicamento. O valor do bloqueio, ocorrido em 2020, foi de R\$ 111.978,00, sendo liberado ao autor inicialmente a quantia de R\$ 18.684,61, tendo o mesmo comprovado um gasto de **R\$ 15.139,32**.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

50. A demonstrar igualmente que se trata de questão estrutural, a própria Cfamge propôs:

‘As disponibilidades de caixa resultantes dos cancelamentos de RPNP, anos-origem **2013-2019**, no montante de R\$ 186,767 milhões, e RPP, anos-origem **2013-2019**, no montante de R\$ 178,669 milhões, totalizando R\$ 365,435 milhões, deverão ser aplicadas em ações e serviços públicos de saúde até o término do exercício de 2021, sem prejuízo do percentual mínimo de 12% definido na CR/88, razão pela qual se propõe seja expedida determinação ao Estado nesse sentido.’

51. Os grifos e negritos são nossos.

Análise técnica

Esta equipe técnica concorda parcialmente com os argumentos trazidos pela SEF, em sede de defesa, e reconhece o esforço empreendido pelo Governo do Estado para ajustar e equilibrar as finanças públicas. De fato, a pandemia de Covid-19 acrescentou inúmeros obstáculos a serem enfrentados, além daqueles já existentes, decorrentes da crise financeira estrutural vivenciada pelo Estado.

Todavia, alguns posicionamentos apresentados pela SEF não são compartilhados por esta unidade técnica. Inicialmente, é importante destacar que o Tribunal Pleno deliberou, na Consulta 1092562, de 2/12/20, que “o reconhecimento de estado de calamidade, nos termos do art. 65 da Lei Complementar nº 101/00, não dispensa a aplicação do percentual mínimo da receita em manutenção e desenvolvimento do ensino, fixado no art. 212 da Constituição da República”. Embora a referida consulta trate, especificamente, do índice de educação, a Cfamge entende que, por analogia, o mesmo raciocínio aplica-se à apuração do percentual de ASPS. Dessa forma, em que pese a situação estrutural (e não conjuntural) de crise financeira e o momento de pandemia, as despesas mínimas obrigatórias com educação e saúde não foram flexibilizadas.

Já quanto à alegação de que, ao empenhar recursos orçamentários, o Estado assumiria o compromisso junto a fornecedores de honrar o devido pagamento por bens adquiridos e serviços prestados, esta equipe técnica considera que o mero empenho não configura garantia de aplicação de recursos em ASPS. Muitos atribuem ao empenho o condão de criar obrigação de pagamento, o que resulta em lamentável equívoco. Na verdade, o que cria dever de pagamento é o instrumento obrigacional correspondente, a exemplo dos contratos administrativos e de normas jurídicas.

Conforme destaca o professor Heraldo da Costa Reis (2015, p. 156), o devido pagamento está condicionado à entrega dos bens adquiridos e/ou à prestação dos serviços contratados, ou seja, o pagamento não é garantido **automaticamente** pelo empenhamento da despesa, a despeito de que, para que ocorra, é imprescindível que o empenho tenha sido previamente emitido:

De fato, aparentemente, empenhada a importância, parece o Estado obrigado a pagar. Isto seria absurdo e a própria lei no seu art. 62, distinguindo entre empenho e pagamento, ressalva o direito de o Estado apenas pagar quando satisfeitos os implementos de condição.

Por esse motivo, a fim de garantir o cumprimento do mínimo constitucional não apenas no plano formal, mas, sim, sob o aspecto material, a Secretaria do Tesouro Nacional (ex: Manual de Demonstrativos Fiscais) e o TCEMG (IN 19/08, TCEMG) entendem não ser adequado considerar o mero contrato ou o ato administrativo de empenhar. Pelo contrário, tais órgãos exigem, no mínimo, a conclusão do estágio da liquidação.

Ademais, é sabido que a intenção do legislador, ao criar mecanismos para impedir que despesas empenhadas sem disponibilidade financeira fossem consideradas como ASPS era preservar e garantir recursos mínimos para o financiamento da Saúde, face à vulnerabilidade dessas despesas e à suscetibilidade de serem canceladas. E é justamente o que ocorre, com certa frequência, até os dias atuais, no Estado de Minas Gerais. Apenas em 2020, mais de R\$ 365,435 milhões referentes a restos a pagar inscritos e computados para fins do mínimo de ASPS em anos anteriores foram cancelados.

Quanto aos argumentos apresentados pela AGE para que sejam incluídas na apuração do percentual despesas ocorridas no exercício anterior, esta equipe entende que são pertinentes e merecem acolhida. Por ocasião da emissão do Parecer Prévio relativo às Contas Governamentais de 2019, decidiu o Tribunal Pleno que seriam consideradas, no cômputo das ASPS, somente as despesas liquidadas no exercício de 2019, independentemente da existência ou não de disponibilidade financeira, ou seja, as despesas empenhadas e não liquidadas (inscritas em RPNP) não entrariam no cálculo do percentual aplicado naquele exercício. Assim, o montante de R\$ 2.013.258.090,19, empenhado e inscrito em RPNP, não foi considerado no cálculo de 2019. Acontece que uma parte desse valor, totalizando R\$ 952.290.429,72, foi **liquidada no exercício de 2020**. Dessa forma, o referido montante liquidado (R\$ 952 milhões) **deverá ser acrescido aos valores liquidados de 2020**, sob pena de ficar à deriva e não ser computado em nenhum dos dois exercícios.

Ressalte-se que essa inclusão baseou-se na coerência com o relatório técnico inicial, o qual considerou as despesas liquidadas para fins do índice de ASPS, amparado nas disposições contidas na LC 141/12 e no MDF/STN. Além disso, como já dito, somente foi possível realizar essa inclusão, pois o Pleno não considerou tais despesas (empenhadas e não liquidadas, sem disponibilidade financeira) em 2019.

Nessa esteira, considerando as despesas liquidadas durante a execução orçamentária de 2020, no total de R\$ 5.779.881.741,69, acrescidas daquelas inscritas em RPNP em 2019 e posteriormente liquidadas em 2020, no valor de R\$ 952.290.429,72, obtém-se o montante de R\$ 6.732.172.171,41, o que, face a uma receita vinculável de R\$ 53.760.256.239,63, resulta na apuração de um percentual aplicado de **12,52%**.

Assim, diante do exposto, esta equipe técnica entende que o Estado cumpriu o disposto no **inciso II, art. 77, ADCT da CR/88, acrescentado pela EC 29/00**. Importa destacar que esse entendimento encontra-se registrado em relatórios técnicos de exercícios anteriores e está em consonância com o disposto na LC 141/12, art. 24, inciso II, e com as orientações contidas no MDF (10ª edição), da Secretaria do Tesouro Nacional. Também oportuno ressaltar que a emissão de Parecer Prévio relativo às Contas Governamentais de 2019, ocasião em que o Pleno decidiu considerar como ASPS somente as despesas liquidadas, ocorreu em 26/5/21, data posterior ao prazo final para a elaboração do Relatório Técnico (20/4/21), motivo pelo qual esse posicionamento não foi consignado no respectivo processo.

Por outro lado, caso fosse adotada a metodologia constante na Consulta 932.736 de que “as despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde inscritas em Restos a Pagar ao final de cada exercício, sem disponibilidade financeira (...) devem ser computadas no exercício em que forem pagas, para fins de cálculo do percentual mínimo a que se refere o art. 7º da Lei Complementar nº 141/12”, o percentual de aplicação seria de 11,57%, uma vez que o valor dos RPNP, ano origem 2019, pagos em 2020, perfaz R\$ 442.170.911,26.

Relativamente às justificativas encaminhadas pela AGE e à sua solicitação para que sejam contados no “mínimo constitucional” os bloqueios feitos na conta do Tesouro Estadual, para garantir o fornecimento de medicamentos e cirurgias, assim como os repasses na área da saúde, esta equipe entende que gastos dessa natureza devem ser registrados no elemento de despesa “Sentenças Judiciais” e, conseqüentemente, incluídos no cômputo de ASPS. Além disso, o fato de se tratar somente de bloqueio financeiro na conta do Tesouro Estadual, impossibilita a comprovação de qual fonte de recursos teria sido utilizada para acobertar os referidos pagamentos, uma vez que, no Caixa Único do Estado, são movimentados recursos de diversas fontes. No entanto, para serem consideradas como ASPS, as despesas necessariamente deverão ser custeadas com recursos provenientes da Fonte 10 – Recursos Ordinários. Face aos motivos citados, esta equipe refuta a pretensão da AGE.

3- Descumprimento do art. 24 da Lei Complementar 141/12, pela não aplicação, em 2020, dos valores relativos aos cancelamentos de restos a pagar, considerados para fins do mínimo de ASPS, em exercícios anteriores.

Esclarecimentos

Em atendimento ao apontamento elaborado pela Cfamge, a Secretaria de Estado da Fazenda apresentou as justificativas transcritas a seguir, em inteiro teor.

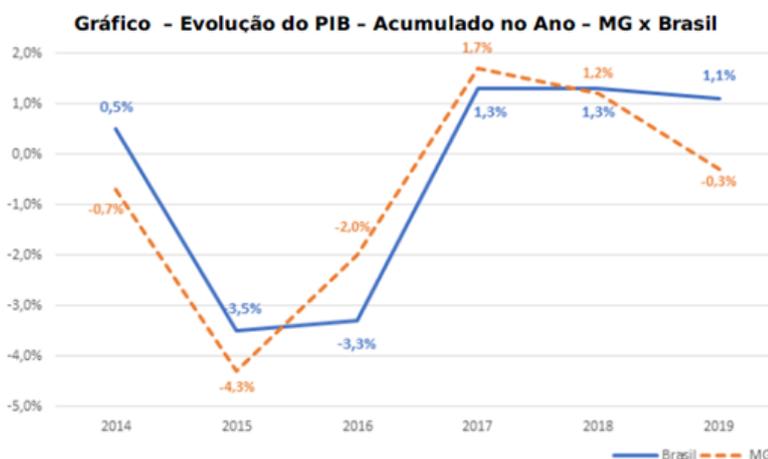
No relatório da CFAMGE sobre a prestação de contas do governador, relativo ao exercício de 2020, o TCE analisa no item 6.3.3.1 as despesas com aplicação em saúde bem como discorre sobre os restos a pagar, inclusive sobre os valores cancelados de exercícios anteriores.

Quanto a reaplicação das despesas em restos a pagar canceladas que interferem no cumprimento do índice de ASPS a Secretaria de Planejamento e Gestão criou a Modalidade de Aplicação 95 – Aplicação Direta, à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar 141/12 a saber:

§ 2º Na hipótese prevista no § 1º, a disponibilidade deverá ser efetivamente aplicada em ações e serviços públicos de saúde até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrição dos respectivos Restos a Pagar, mediante dotação específica para essa finalidade, sem prejuízo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício correspondente.

Quanto ao pagamento dos restos a pagar de exercícios anteriores, o Estado vem envidando esforços no sentido de pagar suas despesas inscritas em Restos a Pagar. Mais uma vez não podemos deixar de mencionar a situação fiscal pela qual Minas Gerais vem passando nos últimos anos e o governo atual vem empreendendo esforços no sentido de quitar os restos a pagar no contexto da capacidade financeira do Estado.

A situação fiscal pela qual Minas Gerais vem passando nos últimos anos, tem sido demonstrada também nos Balanços dos últimos exercícios financeiros. A queda do PIB do Estado impacta as finanças mineiras e tal queda é reforçada na Nota Técnica SCAF 003/2021, a qual mencionada que em estudo realizado pela Fundação João Pinheiro, “um levantamento de dados relativos ao desempenho da economia, indicando que a recuperação iniciada, sobretudo no 4º trimestre de 2017, perdeu alento ao longo do ano de 2018 apesar dos dados positivos, apresentando retrocesso para a economia Estadual em 2019 que está sendo intensificado em 2020. O gráfico a seguir evidencia claramente a dinâmica aqui apresentada, ressaltando a sensibilidade maior da economia mineira tanto para retração quanto para recuperação, comparativamente a economia nacional.



Sobre a situação financeira do Estado a mesma Nota Técnica SCAF nº 003/2021 dispõe:

[...] O cenário de grave crise econômica e financeira vivenciado pelo Estado de Minas Gerais refletiu em constantes déficits orçamentários nos últimos exercícios, conforme disposto nas Leis Orçamentárias Anuais, os quais persistem no presente exercício. O Gráfico 5, retrata o resultado fiscal deficitário do Estado nos últimos anos e a previsão para os próximos anos com base na previsão para Lei de Diretrizes Orçamentárias.



Fonte: Elaboração Própria com base nos dados SIAFI-MG, LOA 2020, PLOA 2021 e LDO

Continua a citada Nota Técnica sobre o resultado fiscal de Minas Gerais nos últimos anos e num futuro próximo:

[...] Isso se deve ao fato de as despesas crescerem em ritmo bem mais elevado do que a evolução da receita, conforme demonstra o gráfico 6. De 2014 a 2020, apenas as despesas com pessoal inativo cresceram quase duas vezes mais do que as com pessoal ativo. Além disso, o aumento das despesas totais superou a evolução das receitas, PIB e inflação no período.

[...] O Estado tem envidado todos os esforços para regularizar sua situação fiscal, porém a situação ainda é difícil, e recentemente, sendo agravada pela pandemia do coronavírus, que requer atenção especial do Governo, considerando o risco iminente na vida de tantos cidadãos brasileiros.

O Governo intensificou as ações destinadas a combater a pandemia, tanto nos seus efeitos junto a saúde da população quanto aos seus efeitos econômicos. O governo está suprindo as necessidades do sistema estadual de saúde, orientando a população e adotando medidas para redução de despesas, objetivando realizar uma gestão eficiente dos recursos financeiros disponíveis que não são suficientes para cobrir todas as despesas estaduais, conforme ratificado na Nota Técnica SCAF 003/2021.

Desta forma, apesar de existir restos a pagar de ASPS de anos anteriores, o Estado de Minas Gerais tem envidado todos os esforços e vem empreendendo ações que visam corrigir os descompassos financeiros, inclusive adotando medidas de redução das despesas, sanando os erros de gestões anteriores e desenvolvendo mecanismos para garantir o cumprimento de normativos jurídicos e suas obrigações constitucionais, além de priorizar recursos para a Saúde neste momento de pandemia.

Sobre o mesmo apontamento, a Advocacia Geral do Estado, em sede de defesa, apresentou as considerações transcritas a seguir, em inteiro teor.

52. As mesmas dificuldades podem ser antevistas para fins de cumprimento aos Arts. 24, §§1º e 2º, eis que muitos dos restos a pagar, que foram cancelados, se referem a exercícios anteriores à atual gestão.

53. Sobre a questão, a Secretaria de Estado de Fazenda pontuou:

‘Quanto ao pagamento dos restos a pagar de exercícios anteriores, o Estado vem envidando esforços no sentido de pagar suas despesas inscritas em Restos a Pagar. Mais uma vez não podemos deixar de mencionar a situação fiscal pela qual Minas Gerais vem passando nos últimos anos e o governo atual vem empreendendo esforços no sentido de quitar os restos a pagar no contexto da capacidade financeira do Estado’

54. Requer, em conclusão, que todas as dificuldades acima sejam ponderadas no parecer, **caso não se considere a excepcionalidade já admitida por essa Corte anos atrás (de considerar a inclusão do RPNP, ainda que sem disponibilidade de caixa)**, já que em 2019 se pagou dívida de anos anteriores; em 2020, se pagou dívidas de 2019 e de anos anteriores, a evidenciar que o gestor, em Minas Gerais, não lida apenas com situações do seu mandato ou de um exercício, razão pela qual se pede aplicação do Art. 22 da LINDB:

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. (Regulamento)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Análise técnica

Como mencionado anteriormente, esta equipe técnica entende que os argumentos apresentados pela SEF são relevantes e reconhece que o Governo vem empreendendo esforços e ações no sentido de regularizar a gestão fiscal do Estado, diminuir o enorme desequilíbrio financeiro sob o qual Minas Gerais se encontra, causado principalmente pelas gestões anteriores e intensificado, recentemente, pela pandemia de Covid-19. A AGE, além de argumentar sobre as dificuldades enfrentadas pelo Estado, pontuou que muitos dos restos a pagar, que foram cancelados, referem-se a exercícios anteriores à atual gestão e pediu a aplicação do art. 22 da LINDB, justificando que “o gestor, em Minas Gerais, não lida apenas com situações do seu mandato ou de um exercício”.

O entendimento desta equipe técnica, contudo, é de que o Estado precisa dar cumprimento às disposições contidas na LC 141/12, bem como às determinações desta Corte de Contas, quer sejam relativas às aplicações das disponibilidades financeiras oriundas dos cancelamentos de Restos a Pagar, quer sejam relativas ao processamento total dos estágios da despesa, isto é, a liquidação integral do estoque de Restos a Pagar Não Processados e o seu posterior pagamento. Essa questão, no que diz respeito aos exercícios de 2015 a 2018, é, até mesmo, tratada em sede de Representação oferecida pelo Ministério Público de Contas.

Cabe ressaltar a perspectiva de mudanças nesse cenário, tendo em vista a realização de reuniões pela SES, AMM e Cosens, inclusive com a presença de técnicos desta Coordenadoria, para tratar de assuntos preliminares relativos ao possível acordo que será firmado entre o Estado e os Municípios mineiros, articulado pela Associação Mineira de Municípios, especificamente quanto aos valores devidos pelo Estado, de RPNP e RPP, da função Saúde.

4 - Descumprimento de determinações do Tribunal de Contas, referentes à conclusão dos estágios da despesa, no que diz respeito aos restos a pagar não processados, já considerados para fins do mínimo de ASPS, em anos anteriores.

O mencionado apontamento foi tratado em conjunto com o de número 3, razão pela qual a Cfange apenas reitera sua análise efetuada no mencionado tópico. Ainda assim, é importante destacar que as determinações feitas pelo Tribunal Pleno, nas contas referentes aos exercícios de 2015 a 2018, não vem sendo integralmente cumpridas pelos Governadores. Tal fato, inclusive, é objeto de representação formulada pelo Ministério Público de Contas.

5 - Baixa aderência entre a receita da Cfem prevista no orçamento e a despesa fixada com a mesma fonte

Da previsão de receita de R\$267,810 milhões na Fonte 32 (Cfem) para 2020 foram recebidos R\$361,307 milhões, 34,91% além do previsto, dos quais 30%, ou R\$108,392 milhões, foram desvinculados para a Fonte 11, com base na EC 93/16, permanecendo R\$252,915 milhões, na Fonte 32. Em relação à despesa, foram executados R\$98,000 milhões dos recursos da Fonte 32, o que equivale a apenas 38,75% da receita nela arrecadada e a 27,12% da soma das Fontes 11 e 32. Se consideradas as despesas fixadas para o exercício, R\$68,200 milhões, verifica-se que elas foram subestimadas, uma vez que as executadas, R\$98,000 milhões, as superaram em 43,69%. Observa-se, ainda, que essa mesma despesa fixada representa apenas 25% da receita prevista para a Cfem em 2020 (considerando as Fontes 11 e 32).

Esclarecimentos

Em sede de defesa, a AGE e a SEF informaram que a manifestação da Seplag, prestada mediante o Ofício SEPLAG/SPLOR nº 55/2021, foi no sentido de que, tendo em vista a complexidade da elaboração do Orçamento Anual, até o encerramento dos prazos para elaboração da PLOA 2020, não houve levantamento de projetos que atendessem à totalidade dos vultosos recursos previstos para a arrecadação de Cfem, no exercício, assim como aos requisitos previstos na legislação. Sustentaram, ainda com base na Seplag, que as despesas fixadas no Orçamento totalizaram R\$68,200 milhões, os quais foram suplementados em R\$32,950 milhões, na medida em que se vislumbraram novas oportunidades de aplicação dos recursos dessa fonte.

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

Análise técnica

Foi alegada dificuldade de serem levantados projetos que atendessem à totalidade dos vultosos recursos da Cfem, até o encerramento dos prazos para a elaboração do PLOA 2020. Contudo, de outra parte, também são vultosas as demandas de projetos e ações a serem executados com tais recursos, haja vista um Estado eminentemente minerador, com mais de 50% dos seus municípios com economias que dependem, em muitos casos, exclusivamente dessa atividade. São problemas de toda ordem: sociais, econômicos e ambientais, a requererem a assistência do Estado, o qual, reitera-se, tem o dever, por força dos artigos 252 e 253 da CE/89, de aplicar os recursos da Cfem, prioritariamente, de forma a promover a diversificação econômica e a garantia da permanência do desenvolvimento socioeconômico do município que se desenvolva em torno de atividade mineradora. Exemplos são as tragédias ocorridas no Estado, nos últimos tempos, com os rompimentos de barragens de rejeitos, mostrando o quanto se tem a fazer também nas questões de fiscalização, licenciamento ambiental de complexos minerários, minimização de riscos e garantia da segurança da atividade, dentre outras ações. Assim, é fundamental que o Estado envide esforços para diagnosticar as necessidades, nesse contexto, e priorizar o planejamento e a execução das ações necessárias, usando os recursos disponíveis das receitas de Cfem, os quais, como tem sido demonstrado nos relatórios desta Coordenadoria, a cada ano, têm sido utilizados em percentuais mais baixos.

O prazo reduzido de elaboração do PLOA não pode servir de fundamento para afastar a responsabilidade do Estado, uma vez que o que se espera é o planejamento robusto e em horizonte mais amplo, e não apenas ao curto período de elaboração e vigência da LOA. O Estado deve eleger o tema como prioritário para bem aplicar os recursos que são arrecadados com a Cfem, alavancando, assim, a diversificação econômica e o desenvolvimento social nos Municípios mineradores, primordialmente.

Por esse motivo, esta equipe técnica não acata a justificativa da Seplag, entendendo não ser adequada a inclusão das dotações no orçamento por meio de suplementação, quando, pela relevância e urgência, deveriam ser fixadas diretamente na LOA. O crédito adicional é uma forma de dar flexibilidade ao orçamento, autorizando despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei orçamentária, devendo ser usado com limitação e moderação, de modo a não desfigurar por completo o orçamento e inutilizá-lo como instrumento de planejamento, de condução da atividade financeira da Administração Pública e de controle, transformando-o em uma mera peça de ficção. Afinal, ao contrário do alegado pela Seplag, de que com a suplementação a aplicação dos recursos aproximou-se do valor efetivamente arrecadado no exercício, o valor empenhado somou apenas R\$98,000 milhões, ainda muito distante da receita arrecadada, de R\$252,915 milhões.

6 - Baixa aderência entre as despesas fixadas e executadas com recursos da Cfem.

O mencionado apontamento foi tratado em conjunto com o de número 5, razão pela qual a Cfameg apenas reitera sua análise efetuada no mencionado tópico.

7 - Inclusão de municípios que não arrecadaram Cfem, em 2020, como beneficiários de investimentos do DER, no total de R\$ 7.201.412,00, com recursos da Compensação.

Na aplicação dos recursos da Cfem (Fonte 32), por meio da Ação 2039, cuja finalidade é planejar, realizar e avaliar as ações de intervenção na malha rodoviária pavimentada e não pavimentada, o DER, instado a comprovar que foram atendidas as prescrições da CE/89, arts. 252 e 253, e da Lei 7.990/89, art. 8º, promovendo a reparação dos prejuízos que a atividade minerária porventura tenha causado ao local onde foi desenvolvida, local esse que também deveria ser informado, apresentou a este Tribunal de Contas, mediante o Ofício DER/PLANEJAMENTO nº. 5/2021, de 5/1/21, uma lista de 41 municípios que receberam os respectivos investimentos, sendo que, desses, três não figuram dentre aqueles considerados mineradores e que arrecadaram Cfem em 2020, conforme demonstrativo da ANM¹: Arinos, Brasília de Minas e Coronel Fabriciano, mas foram beneficiados com R\$ 7,201 milhões.

Esclarecimentos

Em sede de defesa, a AGE e a SEF juntaram manifestação do DER, o qual aduziu que a indicação das Unidades Regionais do DER/MG Arinos, Brasília de Minas e Coronel Fabriciano deve-se ao fato de estarem elas na área de influência dos seguintes municípios arrecadadores de Cfem: Alvinópolis, Antônio Dias, Belo Oriente, Brasília de Minas, Braúnas, Caratinga, Formoso, Ipatinga, Jaguarauçu, Mirabela, Naque, Rio Piracicaba, São Domingos do Prata, São Francisco, São José do Goiabal e Timóteo.

Análise técnica

Ao afirmar que os três municípios questionados pertencem à área de influência das várias localidades listadas, o DER o fez de maneira genérica, não especificando de qual influência exatamente se tratava. Essa Coordenadoria confirmou que, de fato, pelo menos um dos municípios mineradores citados, a cujas áreas de influência os três pertenceriam, situa-se em seus limites, o que, contudo, não é suficiente para concluir que os três foram afetados pela atividade existente nos municípios mineradores. Registra-se que, no caso de serem afetados, os municípios não produtores têm o direito de receber parcelas de Cfem, distribuídas pela ANM, visto que, de alguma forma são impactados pela atividade extrativa, que gera pressão nos seus serviços públicos e na sua comunidade. O DER não comprovou tal afetação, mas, recorrendo ao site da ANM, verificou-se que Brasília de Minas e Coronel Fabriciano encontram-se na referida lista, por abrigarem estrutura de mineração e ferrovias, respectivamente, o que, no entendimento desta equipe técnica, os colocariam no rol dos possíveis beneficiários dos investimentos do DER. Quanto a Arinos, não se vislumbrou sua inclusão dentre os afetados, na lista da ANM, razão pela qual se acata parcialmente a justificativa apresentada.

8 - Ausência de comprovação de que os recursos da Cfem foram utilizados na sua finalidade primordial ou para custear despesas sanitárias advindas da pandemia.

A despeito da afirmativa da não utilização de orçamento na execução das metas físicas de algumas ações dos Programas 63, 64 e 66, a cargo da Sede, elas executaram, sim, gastos financeiros, só que da Fonte 10, que também as financiou, verificando-se, portanto, restrição apenas da Fonte 32, apesar de os

¹ Disponível em: https://sistemas.anm.gov.br/arrecadacao/extra/relatorios/arrecadacao_cfem.aspx. Acesso em: 08 mar. 2021.

correspondentes valores desta fonte, fixados no orçamento, não terem sido reprogramados ao longo do ano, mantendo-se os créditos autorizados até o encerramento do exercício nas mesmas proporções do crédito inicial. Assim, quanto à justificativa da Sede de que se buscou priorizar as despesas sanitárias advindas da crise sanitária, para a não realização do orçamento com a Fonte 32 nos objetivos da Cfem, como os créditos das referidas ações permaneceram inalterados, não se tem a comprovação de que os recursos de fato foram utilizados para cobrir despesas com a pandemia.

Esclarecimentos

A AGE e a SEF reportaram-se à manifestação da Sede, que trouxe os seguintes esclarecimentos:

[...] os projetos com participação da SPMEL têm a finalidade de promover o desenvolvimento integrado do Estado de Minas Gerais, não havendo focalização em municípios específicos, como já informado no Memorando.SEDE/SPMEL.nº 107/2021 (30441706).

Os projetos Sol de Minas, Aerotrópole Mineira, Plano Estadual de Mineração e Avaliação Ambiental Estratégica de Minério de Ferro estão todos voltados à diversificação econômica do estado, por meio do estímulo aos investimentos em geração solar fotovoltaica, da atração de investimentos pela consolidação de um hub logístico na região metropolitana de Belo Horizonte, à promoção de ações integradas do governo para desenvolvimento da mineração sustentável.

Há, portanto, sintonia entre os objetivos dos projetos citados com os objetivos primordiais da CFEM, considerando-se especialmente o que determina o §6º do art. 2º da Lei Federal 8.001, de 13 de março de 1990, e os art. 252 e 253 da Constituição Estadual.

Análise técnica

Preliminarmente, informa-se que SPMEL é à sigla da Superintendência de Política Minerária, Energética e Logística, da Sede. Em sua manifestação a Secretaria esclarece que os projetos Sol de Minas, Aerotrópole Mineira e o Plano Estadual de Mineração e Avaliação Ambiental Estratégica de Minério de Ferro estão voltados para a diversificação econômica do Estado, havendo sintonia entre os seus objetivos e os da Cfem, o que de fato se confirma, apesar de o referido Plano Estadual de Mineração não se incluir dentre os projetos citados no relatório técnico.

Não obstante a informação da SPMEL quanto aos objetivos dos projetos mencionados, ela não se manifestou sobre o que foi efetivamente questionado, ou seja, a não realização do orçamento da Fonte 32 nas ações dos Programas 63, 64 e 66, sob a justificativa da priorização das despesas com a pandemia, o que não foi comprovado, já que os seus créditos orçamentários iniciais não foram remanejados, permanecendo inalterados e autorizados até o final do exercício, levando ao entendimento de não terem sido utilizados na finalidade primordial da Cfem, tampouco, no custeio das despesas sanitárias advindas da pandemia. Assim, mantém-se o apontamento.

9 - Ausência de comprovação de que, na entrega dos produtos das ações dos Programas 63, 64 e 66, a cargo da Sede, tenham sido beneficiados apenas municípios mineradores.

Os mencionados produtos resultaram da execução das ações financiadas com recursos da Fonte 32 – Cfem, a cargo da Sede, recursos esses que deveriam ser, prioritariamente, aplicados de forma a promover a diversificação econômica e garantir a permanência do desenvolvimento socioeconômico de município que se desenvolva em torno de atividade mineradora, por força dos artigos 252 e 253, da CE/89.

Esclarecimentos

A AGE e a SEF remeteram a manifestação da Sede que, por meio da Superintendência de Política Mineral, Energética e Logística – SPMEEL, alegou que as diversas ações desenvolvidas por aquela área demonstram atividades que buscam benefícios para a diversificação econômica de todo o Estado de Minas Gerais, sem que haja focalização em municípios determinados, embasando-se no termo “prioritariamente” contido no artigo 252 da CE/89, ou seja, na inexistência de obrigatoriedade para a aplicação dos recursos apenas em municípios mineradores. Na mesma linha, a AGE reforçou o entendimento, argumentando que o referido conceito não é de todo objetivo, de tal sorte que comporta a teoria das zonas de certeza – própria dos conceitos jurídicos indeterminados –, de não violação do caso concreto à expressão “prioritariamente”.

A SPMEEL prosseguiu destacando que a execução das ações dos Programas 63, 64 e 66, de responsabilidade da Sede, Fonte 32, representou apenas 0,05% do crédito inicial, tendo se destinado a apoio logístico. No caso das Ações 1039 e 1040, informou que o Governo de Minas publicou em 2021 o Diagnóstico do Setor Mineral de Minas Gerais, que irá subsidiar o Plano Estadual de Mineração – PEM-MG e que essas ações estão relacionadas diretamente aos municípios mineradores.

Por fim, detalhou os objetivos de algumas das ações integrantes dos referidos programas, para demonstrar que contemplam atividades que buscam benefícios econômicos para todo o Estado, sem que haja focalização em municípios determinados.

Análise técnica

De início, corrige-se a informação de que a execução das ações dos Programas 63, 64 e 66 representou 0,05% **do crédito inicial**, a partir da constatação de que representou 0,05% **das despesas empenhadas com os recursos da Fonte 32, em 2020**, porcentagem essa que, em valores absolutos, equivale a R\$ 50 mil, ou 1,56%, do crédito inicial de R\$ 3,200 milhões.

A execução, de fato, foi baixa, afetada pela priorização das despesas necessárias ao combate à pandemia e pelo plano de contingenciamento de gastos do Poder Executivo, conforme justificado pela Sede. Apesar disso, as metas foram cumpridas de forma integral, em parte ou até mesmo acima do previsto, também conforme informação da Sede, mas, como consta da defesa, à exceção das Ações 1039 e 1040, que estão diretamente relacionadas com os municípios mineradores, nas restantes os benefícios dos seus respectivos produtos alcançaram todo o Estado, sem focalização em municípios determinados, o que entende aquela defesa não violar o art. 252 da CE/89, posto que o mesmo não obriga, mas apenas recomenda, a prioridade aos municípios mineradores. Sobre esse entendimento, ressalta-se o posicionamento desta equipe, no relatório técnico, de que o termo “prioritariamente”, embora seja vago quanto à quantificação de um percentual, não deixa dúvidas de que indica que as ações devem ser, em sua maioria, destinadas aos municípios mineradores.

Assim, esta Coordenadoria acata as alegações, porém sugere seja reiterada a recomendação para a priorização dos referidos municípios na aplicação dos recursos da Cfem, cujas demandas, carências e necessidades, conforme já muito ressaltado pela Cfamge, são notórias e incontestes, a exigirem a efetiva assistência do Estado.

10- Identificação de decreto de abertura de crédito adicional, no Armazém de Informações – Siafi, que não consta no sítio oficial da Assembleia Legislativa de Minas Gerais – ALMG.

Confrontando os decretos publicados no sítio da ALMG e os dados disponíveis no Armazém de Informações – Siafi, acessado pelo BO, foi apurado que nele consta um decreto identificado pelo número 139, de agosto de 2020, no valor total de R\$ 111.664,10, com créditos adicionais suplementares direcionados para a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Semad (R\$ 100 mil) e para o Fundo Estadual de Saúde – FES (R\$ 11.664,10), que não possui correspondente no sítio da ALMG. O Estado foi oficiado (Of. 3731/2021 – GABCCT/CFAMGE), para explicações. Contudo, até o fechamento deste relatório, nenhuma resposta havia sido encaminhada à unidade técnica. Assim, sugere-se seja aberta vista ao Estado para que preste os devidos esclarecimentos.

Esclarecimentos

O Estado assim se manifestou:

O decreto de abertura de crédito adicional com código SIAFI no 139 é uma retificação do Decreto com código SIAFI no 137 (Decreto com Numeração Especial no 386, DE 21/08/2020). A retificação foi publicada no Diário Oficial de MG do dia 27/08/2020, página 01. Ressalta-se que o sistema SIAFI não permite alteração de minuta de decreto já registrada (no caso a minuta no 137), razão pela qual foi necessário criar outra minuta no sistema (no 139) para viabilizar a retificação. Houve, portanto, total publicidade dos atos de abertura de créditos adicionais.

Análise técnica

Esclarecimentos acolhidos por serem suficientes para sanar o apontamento feito. Recomenda-se, apenas, que seja solicitada a atualização do sítio da ALMG, de modo que lá constem informações completas e fidedignas para fins de transparência.

11- Existência de decretos cujas fontes de recursos descritas extrapolam o volume de créditos adicionais abertos.

A Cfamge identificou, por meio de análise direta no sítio da ALMG, decretos cujas fontes de recursos descritas extrapolam o volume de créditos adicionais abertos e outros cujos recursos são insuficientes para os créditos adicionais abertos, o que vai de encontro à determinação contida no art. 167 da Constituição Federal e no art. 43 da Lei 4.320/64. Considerando os valores que não foram empregados em créditos adicionais e, ainda, os créditos que foram abertos com fonte insuficiente de recursos, esta equipe técnica sugere a abertura de vista para que sejam prestados os devidos esclarecimentos.

Esclarecimentos

A Seplag assim se manifestou:

Inicialmente faz-se necessário esclarecer o fluxo administrativo de elaboração de minutas e publicação de decretos de alteração orçamentária no âmbito do Poder Executivo estadual.

O cadastramento das solicitações de alteração orçamentária é descentralizado, e realizado pelas secretarias, fundações e autarquias, na medida em que há demandas autorizadas

por alteração em seus orçamentos. Tais solicitações são consolidadas no Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais (SIAFI-MG) pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG-MG).

Em paralelo, ocorre a redação manual dos textos das minutas de decreto, em que se reúnem as informações contidas no SIAFI-MG (as dotações suplementadas e anuladas) com a redação do art. 1º (via de regra, o artigo que abre o crédito, trazendo o valor total da suplementação) e do art. 2º (via de regra, o artigo que traz as origens/fontes de recurso). Esse processo é minucioso, pois as origens de um crédito adicional são variadas. Tem-se, atualmente, 76 fontes de recurso no orçamento estadual, além dos inúmeros instrumentos jurídicos de convênios e suas contrapartidas que são diariamente publicados e refletidos no orçamento estadual por meio de suplementações.

O processo de construção dos textos desses decretos infelizmente é suscetível a erros humanos/materiais, que quando identificados: (1) são corrigidos antes da publicação do ato no Diário Oficial; (2) se identificados após a publicação, são corrigidos pela elaboração e envio das retificações dos textos para publicação. Ressalta-se que após ser redigida pela SEPLAG, a minuta de crédito adicional é enviada para a Consultoria Técnico-Legislativa (CTL), unidade vinculada à Secretaria de Estado de Governo (SEGOV), para conferências adicionais e envio para a publicação no Diário Oficial. Espera-se, portanto, que uma pequena minoria de atos normativos seja publicada com erros materiais, sendo o ideal, claro, que não haja erros.

Sendo assim, dos 207 decretos e registros e alteração orçamentárias lançados no SIAFI-MG em 2020, podemos fazer os seguintes apontamentos.

Foram identificados 10 decretos com erros materiais, a saber:

1. Decreto 221, de 13/05/2020: Minuta 59. Incisos III e XIII duplicados, porém o registro no sistema ocorreu corretamente;
2. Decreto 391, de 01/09/2020: Minuta 143: Texto redigido com R\$0,40 a mais que o lançado no SIAFI, sendo o valor do sistema o correto;
3. Decreto 362, de 07/08/2020: Minuta 123: Incisos faltantes na publicação: (1) saldo financeiro da contrapartida do convênio no 005/2016, firmado em 23 de dezembro de 2016, entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e a Secretaria Nacional de Direitos Humanos, no valor de R\$ 299.352,11 (duzentos e noventa e nove mil e trezentos e cinquenta e dois reais e onze centavos), (2) saldo financeiro do convênio no 010/2014, firmado em 17 de novembro de 2014, entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e a Secretaria De Direitos Humanos, no valor R\$ 12.147,79 (doze mil cento e quarenta e sete reais e setenta e nove centavos).
4. Decreto 446, de 20/10/2020: Minuta 169: Faltou a parte da anulação no Anexo do Decreto.
5. Decreto 457, de 27/10/2020: Minuta 175: Inciso faltante da SEAPA referente a saldo financeiro da contrapartida do convênio 852540/2017, firmado em 29 de dezembro de 2017 entre a Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, no valor de R\$ 8.163,27 (oito mil cento e sessenta e três reais e vinte e sete centavos).
6. Decreto 459, de 29/10/2020: Minuta 177: Inciso faltante referente a saldo financeiro de Recursos Diretamente Arrecadados da Fundação Hospitalar Do Estado de Minas Gerais, no valor de R\$ 93.401.599,37 (noventa e três milhões quatrocentos e um mil quinhentos e noventa e nove reais e trinta e sete centavos).
7. Decreto 462, de 05/11/2020: Minuta 179: Inciso faltante referente a saldo financeiro da receita de Recursos Recebidos por Danos Advindos de Desastres Socioambientais, no valor de R\$ 954.000,00 (novecentos e cinquenta e quatro mil reais);
8. Decreto 470, de 10/11/2020: Minuta 181: Inciso faltante referente a Recursos Recebidos por Danos Advindos de Desastres Socioambientais, do Fundo Estadual de Saúde, no valor de R\$ 278.179,96 (duzentos e setenta e oito mil cento e setenta e nove reais e noventa e seis centavos)

9. Decreto 474, de 13/11/2020: Minuta 185: Inciso faltante referente ao convênio no 00186/2020, firmado em 19 de agosto de 2020, entre a Fundação Ezequiel Dias e a Organização Pan Americana de Saúde, no valor de R\$ 10.065,03 (dez mil e sessenta e cinco reais e três centavos).

10. Decreto 476, de 17/11/2020: Minuta 186: Na redação da suplementação na Fonte de Recursos 95 - Recursos Recebidos por Danos Advindos de Desastres Socioambientais, faltou o valor de R\$ 0,65.

Destaca-se que não foi identificado erro material na redação do Decreto 496, de 02/12/2020 e 519, de 21/12/2020. Além disso, é importante frisar que, no sistema, os registros efetivos dos créditos adicionais apontados acima foram realizados corretamente, de modo que os erros materiais observados se referem à redação publicada desses atos.

Ademais, ressalta-se que, de toda forma, estamos buscando evoluir no processo de alteração orçamentária, automatizando processos, padronizando procedimentos, com o objetivo busca de tornar o fluxo ainda mais estável.

Adicionalmente, a AGE registrou:

Portanto, ausente o prejuízo, não há nulidade (*pas de nullité sans grief*), eis que, conforme negrito, os registros efetivos dos créditos adicionais apontados foram realizados corretamente, de modo que há apenas erro material na redação que foi publicada.

Análise técnica

Sintetizando o que foi trazido pelo Estado em seus esclarecimentos, tem-se a alegação de que houve erro material e humano quando da elaboração e publicação dos Decretos, mas que no sistema interno não há qualquer erro de registro. Portanto, em sua visão, não há qualquer nulidade.

Inicialmente, é preciso pontuar que os esclarecimentos prestados quanto aos Decretos 221, 362, 457, 459, 470, 474 e 476 são considerados suficientes. Já os esclarecimentos quanto aos Decretos 392, 496, 446, 462 e 519 são insuficientes e não foram acolhidos pela Cfange.

Esta unidade técnica compreende o complexo sistema que envolve a solicitação, aprovação e formalização dos créditos adicionais. Entende, ainda, que erros humanos são passíveis de ocorrer. Todavia, uma vez identificados, a ação deve ser imediata, com a consequente republicação dos atos contendo as devidas retificações e notas explicativas. Isso não foi demonstrado pelo Estado. Posto isto, não é razoável que o Estado busque justificar seus atos com a mera explicação de que os seus sistemas possuem registros corretos e, na lógica do que argumenta, esses registros devem se sobrepor à norma e ao rito formal estabelecido em lei. Isso não é tecnicamente passível de acolhimento.

Vale lembrar que o orçamento público é regido pelo princípio da legalidade, o qual, segundo Caldas Furtado (2013, p.77), estabelece que:

Os planos, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos, **bem como as alterações orçamentárias**, quer sejam pela via dos créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários), quer sejam por intermédio de estornos de verbas (transposições, remanejamentos ou transferências), devem ser aprovadas por lei formal.

Isso sem falar no princípio orçamentário da publicidade, que, de acordo com Giacomoni (2017, p.82), também é de observância obrigatória pelo gestor.

Uma vez identificado internamente o erro ou apontado pelo controle externo, a sua correção deve ser pronta e imediata, garantindo a lisura do processo, a transparência, a publicidade e o controle efetivo, seja o externo ou o social.

Portanto, parcialmente acolhidos os esclarecimentos prestados pelo Estado.

12 - Existência de Decretos cujos recursos são insuficientes para os créditos adicionais abertos.

O mencionado apontamento foi tratado em conjunto com o de número 11, razão pela qual a Cfamge apenas reitera sua análise efetuada no mencionado tópico.

13 - Constatação de créditos suplementares registrados como créditos especiais no Armazém de Informações – Siafi, ao longo de todo o exercício.

Em 2020, de acordo com os instrumentos oficiais publicados, foram abertos créditos suplementares em todos os meses do ano e créditos especiais apenas no mês de abril. Ocorre que, apesar de ter havido créditos especiais somente no mês de abril, constam, no Business Office, diversos créditos registrados como especiais ao longo de todo o exercício. Em que pese os especiais e os suplementares serem espécies de créditos adicionais, cada um possui finalidades e regramento próprios. O Estado foi oficiado (Of. 3731/2021 – GABCCT/CFAMGE) para explicações. Contudo, até o fechamento deste relatório, nenhuma resposta havia sido encaminhada à unidade técnica. Assim, sugere-se seja aberta vista ao Estado para que preste os devidos esclarecimentos.

No que tange à Sedese, constatou-se que há erro de registro dos créditos adicionais no Business Office – BO. Em determinados meses, créditos suplementares têm sido registrados como créditos especiais. Portanto, esta unidade técnica sugere seja recomendado ao Poder Executivo que adeque os registros, tanto para a correta identificação e aplicação dos recursos, como para fins de controle.

Esclarecimentos

O Estado assim se manifestou:

A Lei Federal nº 4320/64 define em seu artigo 41:

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

[...]

A Lei Estadual nº 23.632/2020 criou o Programa de Enfrentamento dos Efeitos da Pandemia de Covid-19, autorizando a abertura de crédito especial ao Orçamento Fiscal do Estado em favor de unidades orçamentárias específicas. Os créditos especiais foram abertos por meio dos decretos nº 159, 163, 171, 206, este último inclusive com aportes de recursos de emendas parlamentares no programa. Todavia, as demandas por aportes de recursos neste programa de combate à pandemia do Coronavírus não cessaram por aí.

O art. 5º da Lei nº 23.633/2020, autorizou o Poder Executivo a abrir créditos suplementares em favor das unidades orçamentárias previstas no art. 2º, a serem empregados nos projetos criados no Programa de Enfrentamento dos Efeitos da Pandemia de Covid-19, e já existentes, portanto, no orçamento vigente.

Assim, com fulcro no art. 5º da Lei nº 23.633/2020, foram editados os seguintes decretos de créditos suplementares (reforços de dotações orçamentárias já existentes) de nº: 180, 189, 192, 198, 204, 213, 215, 235, 243, 248, 253, 255, 259, 262, 279, 283, 290, 294, 312, 319, 324, 331, 335, 363, 368, 374, 378, 382, 385, 389, 400, 406, 411, 443, 451, 453, 460, 477, 487, 504, 521, e 523. Desse modo, afirma-se que houve o atendimento da referida disposição legal.

Importante mencionar que as suplementações foram registradas no terminal SIAFI-MG como “crédito especial”, tendo em vista a impossibilidade no sistema de registrá-los como “créditos suplementares”. Apesar desta limitação, entendemos que, uma vez criada a dotação orçamentária por crédito especial (conforme a Lei 4320/64, art. 41, inciso II), os reforços desta dotação (conforme a Lei 4320/64, art. 41, inciso I), que já se tornou vigente no orçamento, são realizados via crédito suplementar, o que foi corroborado pelo art. 5º da Lei nº 23.633/2020.

Análise técnica

Os esclarecimentos prestados pelo Estado possuem o mesmo teor do Ofício SEPLAG/SCPO nº. 3/2021, enviado à Cfange. O Estado, primeiro, repete toda a análise já realizada pela Cfange em seu relatório técnico para, em seguida, reconhecer que há falha em seus registros. Tenta justificar que isso ocorre em virtude de o seu sistema não permitir o registro de crédito suplementar da forma correta. Não explica o porquê desse fato, vez que há registro de créditos suplementares e especiais, como já apontado.

Não explica, também, porque em seus controles internos, realizados fora do sistema, via planilha excel, há o registro de créditos especiais ao longo de todo o exercício, conforme material enviado à Cfange, por meio do Ofício SEPLAG/SPLOR nº. 54/2020, oportunidade em que a Secretaria explicita:

Com meus cordiais cumprimentos, em atendimento ao Ofício SEF/STE-SCCG nº. 181/2020, encaminho em anexo planilha (24628058) contendo a "relação das unidades orçamentárias que tiveram créditos especiais abertos, os respectivos valores, as leis autorizavas e o número dos respectivos decretos, publicados na imprensa oficial, no período de maio a dezembro de 2020, conforme sítio da ALMG".

Cabe ressaltar, que foram abertos créditos especiais também no mês de abril. Assim, consta da relação também os créditos abertos neste mês, mas de forma discriminada de modo que pode ser destacado apenas o período solicitado na demanda do Tribunal.

Inicialmente, parece haver confusão no entendimento do Estado, pois em determinado momento afirma que houve a abertura de créditos especiais de abril a dezembro de 2020, para, depois, acolher a análise técnica da Cfange.

Posto isso, novamente, o Estado demonstra reconhecer que há erro, mas que, nos seus sistemas, os registros estariam corretos, não havendo, assim, em seu entendimento, ofensa à norma e à legislação de regência. Pela lógica, deveria ocorrer o contrário, o sistema deveria refletir o que determina o comando legal, sob pena de serem feridos a efetividade, a transparência, a publicidade e, mais uma vez, os controles externo e social.

Diante do apontado, a Cfange acolhe parcialmente os esclarecimentos prestados e sugere a expedição de determinação para que os registros e as regras sistêmicas sejam corrigidos. Além disso, propõe recomendação para que os controles internos do Estado, seja por meio de sistema, seja via planilha excel, sejam realizados da forma correta, refletindo o que dispõem a norma e o ato jurídico exarado pelo Estado.

14 - Abertura de créditos especiais em montante superior ao autorizado na Lei Estadual 23.362/20.

No que tange aos créditos especiais, abertos em decorrência da criação do Programa de Enfrentamento dos Efeitos da Pandemia de Covid-19, identificou-se que a Lei Estadual 23.632/20 autorizou o Poder Executivo a abrir créditos especiais no valor total de até R\$ 260,406 milhões, valor esse inferior aos créditos especiais abertos, visto que totalizaram, no exercício, R\$ 280,676 milhões. Quanto aos créditos especiais abertos por meio do Decreto 206/20 (R\$ 39,490 milhões) foi possível observar que extrapolaram o limite previsto em lei, em R\$ 20,270 milhões, o que, a princípio, contraria a legislação de regência, já apontada.

Dentre os créditos já mencionados, aqueles abertos por meio dos Decretos com Numeração Especial 207, 385 e 386, de 2020, têm como embasamento a prerrogativa trazida no parágrafo primeiro do artigo 9 da LOA. De acordo com a norma, “não oneram o limite estabelecido no caput os remanejamentos das programações incluídas nesta lei por emendas parlamentares a que se refere o § 6º do art. 160 da Constituição do Estado”. No mesmo sentido é a previsão do art. 28 da Lei Complementar Estadual 156/20.

Esclarecimentos

O Estado assim se manifestou:

A Lei Estadual 23.632/2020 autorizou no art. 3º a abertura de crédito especial nos projetos especificados no art. 2º. Além disso, no art. 6º foi autorizado que os Deputados Estaduais remanejassem programações orçamentárias incluídas por suas emendas individuais na LOA 2020, com vistas à suplementação dos projetos previstos nesta Lei Estadual. Sendo assim, entendemos o Decreto 206 (R\$39,490 milhões), que abre crédito por meio de remanejamentos de dotações de emendas parlamentares, está resguardado pela autorização trazida pelo art. 6º.

Entendemos que o processo de emendas parlamentares segue um fluxo diferenciado em relação aos demais créditos adicionais, pois os Deputados Estaduais, enquanto propositores das emendas, identificam no decorrer do exercício financeiro as necessidades de realocação dos recursos classificados no Identificador de Procedência e Uso (IPU) de código 08. Por ser fruto do processo legislativo, o total orçado de emendas parlamentares se manteve, tendo havido somente realocações de recursos conforme iniciativa dos parlamentares. De toda forma, a questão da desoneração dos valores referentes às emendas parlamentares será novamente avaliada quando da elaboração do PLOA 2022.

Análise técnica

O rito diferenciado das emendas parlamentares não é suficiente para afastar as regras constitucionais e legais de alterações orçamentárias, notadamente o art. 167, VII, da Constituição Federal, que veda a “concessão ou utilização de créditos ilimitados”. Se uma alteração pode ser feita, sem impactar o limite da LOA, subentende-se que se está diante de concessão de crédito ilimitado.

Esclarecimentos não acolhidos, pois não enfrentam a questão suscitada pela equipe técnica. Além disso, a prática do estado é contrária ao que determina a Constituição, conforme exaustivamente demonstrado pela Cfamge em suas análises técnicas, notadamente no relatório inicial, o qual passa a integrar a motivação desse tópico.

15 - Desoneração dos valores referentes às emendas parlamentares impositivas e daqueles constantes no art. 28 da Lei Complementar Estadual 156/20 do limite de suplementação de créditos orçamentários.

O mencionado apontamento foi tratado em conjunto com o de número 14, razão pela qual a Cfamge apenas reitera sua análise efetuada no mencionado tópico.

16 - Movimentação de disponibilidades financeiras em instituições não oficiais.

A Conta Única do Tesouro Estadual, mantida no Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Bradesco e Itaú, representa as disponibilidades financeiras do Estado. É um importante instrumento de controle das finanças públicas, favorecendo os processos de transferência, descentralização financeira e pagamentos. Seu saldo em 2020 foi de R\$ 3,313 bilhões, correspondendo a 24,75% do total do grupo Caixa e Equivalente de Caixa, com um crescimento de 123,67%, se comparado ao saldo de 2019, R\$ 1,481 bilhão. Está registrada na Unidade Orçamentária-9999 EMG-Administração Direta, Unidade Executora 1910026 – EGE-SEF e tem seu saldo assim distribuído: Banco do Brasil, Agência 1615-2, c/c 8888886, R\$ 2,974 bilhões; Banco Itaú, Agência 03380 c/c 600001, R\$ 25,939 milhões; Banco Bradesco, Agência 034215, c/c 288004, R\$ 295 mil; e Caixa Econômica Federal, Agência 00935, c/c 8233 R\$ 313 milhões.

A gestão financeira do Caixa Único obedece ao disposto na Lei Estadual 6.194/73, a qual dispõe sobre a Unidade de Tesouraria e a execução financeira do Estado, regulamentada pelo Decreto 39.874/98.

Tendo em vista que, como regra, as disponibilidades financeiras somente podem ser movimentadas em instituições oficiais, nos termos do art. 164, §3º da Constituição Federal e das Consultas 715524 e 751298, a Cfamge propôs abertura de vista para que o Poder Executivo justifique os saldos constantes nos Bancos Bradesco e Itaú.

Esclarecimentos

A AGE (fls. 38 a 40) e a SEF (fls. 7) apresentaram a seguinte resposta, encaminhada a esta Corte de Contas pela Superintendência Central de Administração Financeira – SCAF, por meio do memorando SEF/STE-SCAF nº 90/2021 (30035477):

Considerando o apontamento do TCEMG referente a citação 16, no qual é afirmado que 'Tendo em vista que, via de regra, as disponibilidades financeiras somente podem ser movimentadas em instituições oficiais, nos termos do art. 164, §3º e das Consultas 715524 e 751298, a Cfamge propõe abertura de vista para que o Poder Executivo justifique os saldos constantes nos Bancos Bradesco e Itaú', reiteramos que a gestão financeira do Caixa Único obedece ao disposto na Lei Estadual 6.194/73, a qual dispõe sobre a Unidade de Tesouraria e a execução financeira do Estado, regulamentada pelo Decreto 39.874/98, e esclarecemos as informações já prestadas de que o trânsito de recursos em diferentes instituições bancárias é um importante instrumento de controle das finanças públicas, favorecendo os processos de transferência, descentralização financeira e pagamentos.

Especificamos que os recursos mantidos junto ao Bradesco se referem a Bloqueios Judiciais ocorridos na respectiva conta, resultando no impedimento da movimentação para outras instituições financeiras por força de decisão do Judiciário.

Quantos aos recursos identificados no Banco Itaú, informamos não se tratar de disponibilidade financeira de caixa, e sim de recursos financeiros lastreados por

obrigações já assumidas, sendo que, diante dessa obrigatoriedade faz-se necessário o trânsito de recursos naquela instituição.

Esclarecemos que é inerente a dinâmica de gestão de Recursos Financeiros do Tesouro Estadual operar com diversos bancos para viabilizar entradas e saídas de recursos, considerando a existência de limitações tecnológicas e operacionais para movimentação exclusiva nos Bancos oficiais. No caso em questão os recursos movimentados no Banco Itaú se destinam, principalmente, a repasses constitucionais ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais, entre outras.

Análise técnica

A Cfamge acata parcialmente os esclarecimentos referentes aos recursos mantidos junto ao Bradesco, decorrentes de bloqueios judiciais. Quanto aos recursos identificados no Banco Itaú, recomenda-se que seja incluído no Plano Anual de Fiscalização, para o próximo exercício, levantamento preliminar para analisar a movimentação nessa conta.

17 – Aumento considerável dos saldos de Dívida Ativa do IEF e do IMA sem que as informações disponibilizadas no Siafi consigam evidenciar os motivos do crescimento.

Esta equipe técnica, em seu relatório inicial, apontou que os saldos de Dívida Ativa do IEF e do IMA mostraram aumentos de 110% e 359%, respectivamente, em relação a 2019. Verificou-se, no IEF, que houve uma apropriação incomum, de R\$ 673,936 milhões, em 25/11/20, com o CNPJ genérico, por meio da NLC 3799, e, quanto ao IMA, foram efetuados diversos lançamentos de pequeno valor, concentrados no período de outubro a dezembro de 2020. Nos dois casos, contudo, as informações disponibilizadas no Siafi não conseguem mostrar os motivos de tais aumentos, ensejando esclarecimentos por parte das unidades IEF e IMA.

Esclarecimentos

O IEF informou que o registro da NLC 3799, de 25/11/20, ocorreu de forma equivocada, devido a erro de soma dos valores da planilha de dívida ativa não tributária, consultados no Sistema CAP e exportados para o Excel, os quais precisam ser somados antes de se proceder ao registro contábil, ocasião em que ocorreu o erro, tendo sido efetuada a correção, por meio da NLC 1624/21 (creditando o valor de R\$ 673.936.379,56, para anular o registro anterior, e apropriando o valor de R\$ 200.311.675,80, conforme a NLC 1625/21), regularizando o saldo da conta na data de 31/12/2020.

Sobre o IMA, foi informado que, após a reestruturação da entidade, Decreto 47.859/20, foram feitos esforços visando a instrução do maior número possível de Processos Administrativos referentes aos autos de infração, tendo sido encaminhado, para a AGE, para cobrança judicial e/ou inscrição em Dívida Ativa, listagens contendo os processos de 2019 (6.000, no total de R\$ 22.946.835,35) e de 2020 (1.200, no total de R\$ 3.832.580,32), tendo sido, ambas, registradas contabilmente em 2020. Por fim, foi destacado que, seguindo o "princípio da prudência", no ano de 2019 não foram efetuadas apropriações na conta de dívida ativa, tendo em vista que os valores contidos na base do relatório extraído não se apresentavam fidedignos.

Análise técnica

Esta equipe técnica acata os esclarecimentos prestados, considerando, no caso do IEF, a regularização do lançamento indevido de R\$ 673,936 milhões, efetuada em maio de 2021, conforme verificado no Siafi, e, no caso do IMA, a ocorrência de inscrições dos processos relativos a 2019, os quais só foram devidamente levantados em 2020, após a reestruturação da entidade, promovida pelo Decreto 47.859/20.

18 - Diferença de R\$ 65,116 milhões no saldo da dívida ativa tributária sem que seja possível identificar, dentre os registros efetuados no início de 2021, quais valores compõem a diferença apurada.

No relatório, esta equipe técnica apontou a divergência existente entre o saldo contábil da dívida ativa tributária e aquele constante do demonstrativo intitulado Fechamento da Dívida Ativa, apresentado pela AGE, por meio do OF/GAB/ASSGAB/194/2021, em atendimento à solicitação do Relator das Contas de 2020. Tal diferença também foi comentada no Relatório Contábil, pela SCCG, a qual alegou que o fechamento realizado pela SEF ocorreu após o período de ajustes contábeis disciplinado no Decreto 48.080, de 11/11/20, e que, diante disso, os registros contábeis complementares ocorreram em 2021. Porém, pelo fato de não ter sido possível identificar, dentre os registros efetuados no início de 2021, quais valores compõem a diferença mencionada, foi necessário solicitar a apresentação dos respectivos documentos.

Esclarecimentos

A SEF, novamente, apresentou a alegação quanto ao prazo do decreto de encerramento e encaminhou uma tabela discriminando os registros contábeis realizados em janeiro de 2021, lançados no SIAFI-MG pelas unidades EGE/SEF, FEAM, IEF, DER, FPE e Funtrans, totalizando R\$ 95.304.462,15. A referida tabela especifica os registros efetuados, o número do documento contabilizado no SIAFI-MG e os respectivos valores.

Análise técnica

Apesar dos esclarecimentos prestados pela SEF, esta unidade técnica mantém o apontamento, já que a divergência apurada foi de R\$ 65,116 milhões e o total dos lançamentos apresentados, de R\$ 95,304 milhões, o que leva a uma nova diferença, de R\$ 30,188 milhões. Importante salientar que tais divergências vêm ocorrendo ano a ano, fazendo-se necessário maior empenho da SEF e da AGE para promover conciliações tempestivas da movimentação e dos saldos da dívida ativa, obedecendo aos seus próprios decretos de encerramentos anuais e assegurando a confiabilidade necessária aos demonstrativos contábeis.

19 - Elevação das baixas na dívida ativa, em virtude de remissão e aumento no valor médio dos PTAs remidos, R\$ 37,340 mil em 2019 e R\$ 33,566 milhões em 2020.

Mesmo considerando o disposto no Decreto Estadual 47.762/19, a Cfange ressaltou, em seu relatório técnico, o crescimento das baixas na modalidade Remissão, que saltou de R\$ 373,406 mil para R\$ 1,745 bilhão, quase 370 mil por cento, de um ano para o outro, assim como o aumento verificado no valor médio dos PTAs remidos (R\$ 37,340 mil em 2019 e R\$ 33,566 milhões em 2020). Tendo em vista os altos valores e a ausência de transparência quanto à evidenciação contábil dessas remissões, esta equipe técnica

entendeu necessário solicitar à SEF a discriminação dos valores, com a indicação das Notas de Lançamentos Contábeis, os credores, os PTAs remidos e os dispositivos legais que suportaram sua efetivação, já que, no Siafi, os lançamentos foram efetuados na Unidade Orçamentária EGE – 1911 utilizando CNPJ genérico.

Esclarecimentos

Em resposta aos itens 19 e 20, a SEF/SRE, por meio do Memorando SEF/SRE nº 45/2021 (30373203) e da Nota Técnica SEF/SRE nº 06/2021 (30374021), esclareceu que a elevada baixa na dívida ativa, em virtude de remissão e o aumento do valor médio dos PTAs remitidos em 2020 deram-se em decorrência da aplicação do art. 20 da Lei 22.549/17, que prevê a remissão do crédito tributário desde que observadas as condições previstas na moratória após dois anos e seis meses da habilitação do crédito tributário correspondente, e da aplicação do Decreto 47.762/19, que concedeu aos contribuintes requerentes a remissão de dívidas de ICMS provenientes da “Guerra Fiscal”, ou seja, de operações pelas quais um Estado concede benefício sem base em convênio com os demais entes, em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da CR/88 e na LC 24, de 7/1/75. Além disso, a SEF apresentou demonstrativo detalhado das remissões ocorridas, identificando os créditos tributários (PTAs) e respectivos sujeitos passivos, de acordo com o qual, do total de R\$ 1,745 bilhão perdoado, R\$ 383 milhões o foram com fulcro no art. 20 da Lei 22.549/17, envolvendo as empresas Minerações Brasileiras Reunidas S.A. e Vale S.A.; R\$ 1,362 bilhão, com fulcro no Decreto 47.762/19, concedido, na sua quase totalidade, à Ford Motor Company Brasil Ltda. Já a outra empresa listada, a Cooperativa Mista Agro Pecuária de Patos de Minas Ltda., foi perdoada em R\$ 1,428 milhão.

Análise técnica

Os esclarecimentos prestados elucidam os apontamentos 19 e 20, porém, há que se destacar a importância de que os lançamentos contábeis sejam feitos de forma individualizada, pelo CNPJ/CPF do devedor, e que os históricos carreguem as informações necessárias para conferir maior transparência e confiabilidade aos fatos registrados.

20 – Ausência de mecanismos capazes de evidenciar os sujeitos passivos perdoados, a discriminação dos valores, a indicação das notas de lançamentos contábeis e os PTAs.

O mencionado apontamento foi tratado em conjunto com o de número 19, razão pela qual a Cfange apenas reitera sua análise efetuada no mencionado tópico.

21- Descumprimento das metas de resultados primário e nominal para o exercício de 2020.

Conforme item 5.13 do Relatório Técnico, não foram cumpridas as metas de resultados primário e nominal para o exercício de 2020, uma vez que o superávit primário ficou abaixo da meta e que houve aumento da dívida acima do fixado na LDO 2020.

Esclarecimentos

A Seplag, por meio do Ofício SEPLAG/SPLOR nº 55/2021, assim se manifestou:

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

Tabela de Resultado Fiscal - Estado de Minas Gerais - 2017 a 2020

Descrição	2017	2018	2019	2020
Receita Fiscal (I)	88.623.909.095	91.753.963.517	99.548.340.321	104.254.001.144
Despesa Fiscal (II)	98.391.669.163	102.986.641.549	108.180.584.582	107.107.557.290
Obrigatório	89.992.024.193	95.615.776.173	100.675.740.170	98.326.596.959
Discricionário	8.399.644.970	7.370.865.376	7.504.844.411	8.780.960.332
Resultado Fiscal (III = I-II)	-9.767.760.069	-11.232.678.031	-8.632.244.261	-2.853.556.146

Fonte: Informações retiradas do Armazém SIAFI.

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

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

Destacou também que o fator principal para o resultado apurado decorreu dos juros e encargos passivos, da ordem de R\$ 11,9 bilhões, e do pagamento, em 2020, de aproximadamente R\$ 10 bilhões de restos a pagar processados e não processados, de exercícios anteriores.

Mencionou, ainda, os desafios impostos pela pandemia da Covid-19 em 2020, com reflexo direto nos resultados das contas públicas brasileiras, impactando a situação fiscal de Minas Gerais.

Por fim, a AGE argumentou que “a calamidade oriunda da pandemia, decretada pelo Governador e reconhecida pelo Poder Legislativo, dispensa o atingimento dos resultados fiscais, consoante a redação do Art. 65, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal e o relatório da Cfamge na página 643”.

Análise técnica

Verifica-se que, realmente, o Estado de Minas Gerais apresentou melhora em seu resultado fiscal, conforme demonstrado na tabela anterior. Percebe-se que o Governo tem tomado providências para a redução de gastos e que, mesmo na grave situação de calamidade, foi possível ao Estado evoluir com sua gestão fiscal.

Porém, tais medidas não foram suficientes para que fossem cumpridas as metas fiscais de resultados primário e nominal. Apesar disso, em virtude da pandemia decorrente do coronavírus, o ente federado foi dispensado do atingimento das metas fiscais da LDO e de promover a limitação de empenho e limitação financeira prevista no art. 9º da LRF, conforme disposto no inciso II e caput do art. 65 da LRF, com alterações efetivadas pela LC 173/20. Por todo o exposto, considera-se esclarecido o apontamento.

22 - Diferenças nos cálculos dos resultados primário e nominal, pelos métodos acima e abaixo da linha, sem a correspondente nota explicativa.

Segundo a 10ª edição do MDF, os Resultados Primário e Nominal acima e abaixo da linha podem apresentar discrepâncias devido a divergências metodológicas, as quais devem ser objeto de nota explicativa. Esta equipe técnica constatou que o Resultado Primário de 2020 apresentou superávit de R\$ 5,865 bilhões quando utilizado o método acima da linha e de R\$ 4,521 bilhões quando abaixo da linha, uma diferença de R\$ 1,344 bilhão. Quanto ao Resultado Nominal, verificou resultado negativo de R\$ 6,086 bilhões no método acima da linha, enquanto no abaixo da linha o resultado negativo aumentou para R\$ 10,345 bilhões, significativa discrepância de R\$ 4,259 bilhões. Apesar disso, não houve nota explicativa no Demonstrativo para elucidar tamanhas diferenças.

Esclarecimentos

Inicialmente, a SEF apresentou os conceitos e definições para a apuração do resultado primário e do nominal por meio das metodologias acima e abaixo da linha, conforme a 10ª edição do MDF, relativa ao exercício de 2020. Subsequentemente, argumentou o seguinte:

Conforme conceitos anteriormente retratados as diferenças nos resultados são decorrentes da própria metodologia uma vez que o resultado primário acima da linha se considera a execução orçamentária da receita e despesa num determinado período excluindo as receitas financeiras e juros e encargos da dívida e no resultado primário abaixo da linha inclui-se os juros ativos e passivos.

Sob essa ótica o resultado primário do Governo de Minas, em 31.12.2020, no conceito acima da linha, foi positivo em R\$ 5,8 bilhões. Ao acrescentar os juros passivos (R\$ 11.952.122.567,37) e os juros ativos (R\$ 887.091,04), o resultado nominal acima da linha ficou negativo em R\$ 6.086.285.291,74, substancialmente em função dos juros passivos.

Quanto ao Resultado Nominal abaixo da linha o mesmo leva em consideração as mudanças no estoque da Dívida Consolidada Líquida. Portanto, partindo da receita e despesa orçamentária no resultado nominal acima da linha, considera-se para apuração do resultado nominal abaixo da linha a Dívida Consolidada Líquida e para tanto, conforme preceitua o Manual de Demonstrativos Fiscais, emprega-se outra metodologia, utilizando os saldos do Balanço Patrimonial no tocantes a dívida consolidada, a disponibilidade de caixa, os restos a pagar processados e demais haveres financeiros.

Por fim, a SEF esclarece que, em função das definições das próprias metodologias, entendeu-se não haver necessidade de nota explicativa, uma vez que a elucidação dos resultados encontra-se na análise do próprio Demonstrativo de Resultado Primário e Nominal.

Análise técnica

As alegações apresentadas não justificam a ausência de nota explicativa, a qual deve ser elaborada para elucidar os principais aspectos que influenciaram as diferenças nos resultados apurados em ambas as metodologias, conforme elucida a 10ª edição do MDF:

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)

Importante esclarecer, novamente, que a apuração do Resultado Primário e do Nominal ocorre por meio das metodologias abaixo da linha e acima da linha. Os cálculos por meio da metodologia abaixo da linha avaliam as mudanças no estoque da dívida consolidada líquida, ao passo que o critério acima da linha examina as causas dos desequilíbrios, sendo elaborada a partir dos componentes do resultado (receitas e despesas orçamentárias), conforme a 10ª edição do MDF.

Enquanto o método abaixo da linha possibilita analisar como o Governo financiou seu déficit, o resultado fiscal acima da linha propicia examinar as causas dos desequilíbrios, além de outros aspectos qualitativos da política fiscal. Portanto, as diferenças metodológicas entre as duas abordagens são pertinentes e necessárias para que os resultados sejam comparados e aplicados de forma complementar, possibilitando ao gestor refletir sobre a condução de sua política fiscal.

Conforme registrado no relatório técnico, fls. 220 e 221, esta unidade técnica tem questionado a SEF sobre as discrepâncias verificadas nos Resultados Primário e Nominal acima da linha e abaixo da linha e que não foram objeto de nota explicativa. Em resposta a esses questionamentos, foi preciso que a SEF consultasse a STN e encaminhasse uma Nota Técnica para esclarecer os pontos levantados por esta equipe técnica, o que evidencia a necessidade de elaboração de notas explicativas no referido demonstrativo para elucidar e conferir maior transparência aos valores apurados pelo Estado de Minas Gerais.

Como a SEF entende não haver necessidade de nota explicativa, mantém-se o apontamento constante do relatório inicial.

23 – Apresentação e sanção de projeto de lei orçamentária em descompasso com o nível mínimo de detalhamento do crédito orçamentário.

Ao analisar o Quadro Demonstrativo da Despesa – QDD, anexo à LOA/2020, foram identificados créditos superiores a R\$ 971,000 milhões, cuja modalidade de aplicação e também o elemento foram classificados como “99” (“a definir” e “a classificar”). Ou seja, as despesas decorrentes de emendas parlamentares incluídas na LOA definiram, em seu menor nível, o grupo de despesas, mas não a modalidade e nem o elemento.

Esclarecimentos

Tanto a AGE como a SEF fazem referência à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – Seplag, que, no Ofício SEPLAG/SPLOR nº 55/2021 (30687204), prestou o seguinte esclarecimento:

Nesse sentido, na LOA 2020 cerca de R\$ 1.6 bilhão foi registrado na modalidade 99, sendo que, a partir do IPU, que é um identificador de origem e aplicação do recurso, R\$ 639,5 milhões são referentes à Reserva de Contingência (recurso detalhado no grupo de despesa 9 e no IPU 1) e R\$ 971 milhões destinam-se ao Atendimento de Demandas de Participação Cidadã (recurso detalhado no IPU 4) e as emendas parlamentares (recurso detalhado no IPU 8)

[...]

Ademais, esclarece-se que não há execução orçamentária em dotações com modalidade ou elemento 99. Eles são alterados para que se viabilize os empenhos de despesa, com o devido detalhamento do objeto do gasto.

Análise técnica

O princípio orçamentário da discriminação estabelece que as despesas públicas devem estar suficientemente detalhadas na Lei Orçamentária Anual. A esse respeito, o art. 15 da Lei 4.320/64 prevê que, “na Lei de Orçamento, a discriminação da despesa far-se-á no mínimo por elementos”.

Conforme narrado no relatório inicial, existe controvérsia quanto a esse grau de detalhamento, havendo autores que sustentam ter havido mutação no conceito (FEIJÓ, CARVALHO JÚNIOR, RIBEIRO, 2015, p.33) e outros que se fiam à literalidade da Lei 4.320/64 (REIS, 2015, p.69). De toda sorte, mesmo aqueles que pertencem ao primeiro grupo, consideram que o menor nível de detalhamento deve ser a modalidade de aplicação.

O TCEMG, por exemplo, ao tratar dos Municípios, filiou-se à primeira corrente, conforme se depreende da Instrução Normativa 05/11:

Art. 1º Os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta dos Municípios adotarão, para fins de prestação de contas, controle e acompanhamento da execução orçamentária e financeira municipal, os códigos de receita, despesa, fonte e destinação de recursos previstos, respectivamente, nos Anexos I, II e III desta Instrução.

[...]

§ 2º Em relação aos códigos de despesa serão observadas as seguintes regras:

I – na lei orçamentária anual, a discriminação da despesa, quanto à sua natureza, far-se-á, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação, observado o disposto no § 3º deste artigo.

Independentemente da linha adotada, o fato é que, na LOA de 2020, o Estado deixou de detalhar algumas despesas, da ordem de quase R\$ 1,000 bilhão, nos níveis de transparência e especificação adequados. O fato de se deixar o crédito sem a discriminação devida, apenas para que o parlamentar possa propor alterações ao longo do exercício, não se mostra condizente com o princípio da discriminação e muito menos com a Lei 4.320/64. Ainda que o processo de emendas parlamentares seja complexo, devem os Poderes adotar como premissas e como regras básicas aquelas constantes na Constituição Federal e nas demais normas de Direito Financeiro. O que não é admissível é que seja proposta, aprovada e sancionada lei que não contenha o detalhamento necessário da despesa.

Nada impede que o parlamentar proponha a mudança da modalidade de aplicação ao longo do exercício. Nessas hipóteses, a própria Constituição prevê os instrumentos de créditos adicionais e de realocações orçamentárias, ambos dependentes de autorização legislativa, para serem implementados, como regra.

Da mesma forma não procede a justificativa de que “não há execução orçamentária em dotações com modalidade ou elemento 99”. Isso, porque a irregularidade consuma-se com a própria sanção da LOA, em

desconformidade com as regras de Direito Financeiro. A execução de despesas nessa modalidade, caso ocorresse, seria agravante para a hipótese em comento.

Sendo assim, considerando não apenas a violação ao princípio da discriminação, mas, também, o comprometimento da transparência dos detalhamentos de créditos adicionais, entende-se que o apontamento deve ser mantido.

24 – Alterações de indicações decorrentes de emendas parlamentares sem o atendimento das formalidades inerentes aos créditos adicionais ou às realocações orçamentárias.

A Cfange identificou que, desde 2019, as alterações nas programações indicadas por parlamentares são todas operacionalizadas por meio do Sigcon-saída. Como a LOA foi aprovada contendo emendas parlamentares classificadas na modalidade 99, foi necessário alterar esse atributo da classificação econômica para possibilitar a execução orçamentária. Contudo, essa alteração deu-se apenas no âmbito sistêmico, sem a publicação de leis ou decretos para modificar o crédito orçamentário constante na LOA. Ocorre que, por envolver mudança de funções, programas, ações, categorias econômicas e modalidades de aplicação, tais modificações deveriam ser formalizadas, no mínimo, por meio de decreto, devidamente publicado na Imprensa Oficial.

Esclarecimentos

Tanto a AGE como a SEF fazem referência à Secretaria de Estado de Governo, que, no Ofício SEGOV/GAB nº 230/2021, prestou o seguinte esclarecimento:

Inicialmente, cabe reforçar a complexidade da dinâmica que envolve a solicitação de remanejamentos no âmbito das emendas impositivas estaduais.

Os períodos de remanejamento ocorridos durante o exercício de 2020, determinados como obrigatórios pela Constituição Estadual e pela LDO 2020, foram regulamentados pela Resolução Segov nº 743, de 31 de janeiro de 2020 e chamados de “Remanejamento LDO” e “Remanejamento Constitucional”.

A Segov, então, evidenciou o trâmite necessário para a alteração das indicações parlamentares, apresentando, ainda, as etapas pelas quais passa o planejamento do crédito orçamentário.

Análise técnica

Em sua defesa, o Governador faz referências ao Ofício SEGOV/GAB nº 230/2021, por meio do qual foram relatadas as dificuldades do processo de emendas parlamentares e os diversos marcos temporais intrínsecos a esse rito.

Ainda assim, não se pode descuidar do fato de que o orçamento público constitui lei em sentido formal, de modo que eventuais alterações devem seguir o mesmo instrumento jurídico. Nesse sentido, a própria Constituição Federal estabelece que tanto os créditos adicionais como as realocações orçamentárias (remanejamento, transposição e transferência) dependem de lei para que sejam realizadas.

Especificamente em relação às emendas parlamentares, não há no ordenamento jurídico qualquer exceção a essa regra. Dessa forma, caso o parlamentar pretenda alterar sua indicação na LOA, nada impede que ele assim o faça, desde que, no procedimento, sejam respeitadas as regras de prévia autorização legislativa (podendo ser a LOA, no caso de créditos suplementares) e abertura de crédito por meio de Decreto (ainda

que, para as realocações, não haja explicitamente menção ao Decreto). Tais procedimentos operacionais estão a cargo do Poder Executivo.

Os termos “Remanejamento LDO” e “Remanejamento Constitucional”, por mais que, pragmaticamente, estejam sendo utilizados para alterações orçamentárias, dependem de lei em sentido formal para serem juridicamente adequados, conforme determina o art. 167, VI, da Constituição Federal.

Diante do exposto, não merecem ser acolhidas as justificativas apresentadas.

25 – Diferenças apuradas entre os dados da aba “aptos e não pagos” com os dados da aba “gerencial”, referentes à planilha de emendas parlamentares, evidenciando que os valores não pagos seriam superiores aos montantes justificados.

Ao comparar os dados da aba “aptos e não pagos” com os dados da aba “gerencial”, ambas constantes na planilha encaminhada pela Seplag em resposta a ofício da Cfamge, nota-se que, nesta, os valores não pagos são muito superiores aos montantes justificados naquela, razão pela qual propõe-se a abertura de vista ao Poder Executivo, para justificar esse ponto, assim como a baixa execução das emendas de blocos.

Esclarecimentos

Tanto a AGE como a SEF fazem referência à Secretaria de Estado de Governo, que, no Ofício SEGOV/GAB nº 230/2021, prestou o seguinte esclarecimento:

Em relação a citação 25, tem-se que a aba “aptos e não pagos” da planilha apresentada não tem por finalidade apresentar todos os casos de impedimento de ordem técnica justificados. A referida aba apresenta as justificativas apenas para os casos de instrumentos celebrados (convênios e caixa escolar) que tiveram todas as etapas de formalização concluídas com êxito (indicação, formalização, publicação e empenho), mas, que devido aos impedimentos técnicos apresentados, não puderam ter o pagamento concluído.

Para que as justificativas para a inscrição em restos a pagar do montante de R\$ 58.775.579,12 possam ser identificadas, é necessário analisar, ainda, a aba “Relatório Controle de Execução”, na qual consta a justificativa apresentada pelos órgãos para não execução integral das indicações nas modalidades: APLICAÇÃO DIRETA – DOAÇÃO DE BENS; EXECUÇÃO DIRETA; EXECUÇÃO DIRETA – CAIXA ESCOLAR; OUTROS INSTRUMENTOS E RESOLUÇÃO.

[...]

Outra forma de verificar esse valor de R\$ 58.775.579,12 por indicação é na primeira aba “Relatório de Valores indicados”, na coluna BA “Saldo a Pagar” é apresentado todos os valores inscritos em restos a pagar por indicação.”

Análise técnica

Diante da explicação apresentada pela Segov, a Cfamge acata a justificativa, restando afastado o apontamento inicial.

26 - Baixa execução das emendas de blocos.

O mencionado apontamento foi tratado em conjunto com o de número 25, razão pela qual a Cfamge apenas reitera sua análise efetuada no mencionado tópico.

27 - Apropriação de despesas com Auxílio-Transporte Pago a Estagiários Pecúnia (Grupo 3/Elemento 49/Item 5), em 2020, com valores próximos aos do exercício anterior, tendo apresentado redução de apenas 1,36%, mesmo no cenário de pandemia.

Apurou-se, em consulta ao Siafi, que a apropriação de despesas com o elemento-item em questão, no conjunto das Atividades do Orçamento Fiscal, foi de R\$ 8,602 milhões em 2019 e de R\$ 8,454 milhões, em 2020 – ano em que a locomoção foi restringida e o teletrabalho foi ampliado devido à pandemia. Visando esclarecer a antítese de se manter estável o gasto com transporte em um período de mobilidade reduzida, concedeu-se oportunidade ao Governo para que se manifestasse acerca da execução dessa despesa, no Orçamento de 2020.

Esclarecimentos

A Seplag, por meio do Ofício SEPLAG/SPLOR nº 55/21, assim se manifestou:

Entendemos que se faz necessário analisar toda a despesa empenhada no elemento-item em questão para uma análise geral do comportamento desse objeto de despesa. Observa-se uma queda geral de 6,15% nos gastos entre 2019 e 2020. Poder Executivo (CGE, FHA, IMA, PMMG, SEAPA, SEF, SEGOV, SEPLAG, UNIMONTES): de R\$ 776.853,78 para R\$ 333.477,81 (-57,7%). Poder Legislativo: de R\$1.295.164,68 para R\$ 1.291.932,84 (-0,25%). Poder Judiciário: de R\$ 6.922.232,46 para R\$ 6.839.582,16 (-1,19%). Tribunal de Contas: de R\$ 46.158,00 para R\$ 19.508,00 (-57,74%). Nesse sentido, observamos que o decréscimo observado nos gastos do Executivo foi condizente com o cenário de pandemia.

Análise técnica

A Secretaria argumenta, inicialmente, que a análise não deve se restringir às ações tipificadas como Atividades, mas sim abranger todo o Orçamento Fiscal – OF. Desse modo, o valor referente a 2020 (R\$ 8,454 milhões) não se altera em relação ao verificado pela Cfamge, enquanto o montante de 2019 passa a ser de R\$ 9,040 milhões, um aumento, portanto, de R\$ 438.502,00, pois inclui a Ação 1091 – Celeridade na Prestação Jurisdicional, tipificada como Projeto do OF e de incumbência do Poder Judiciário. Quanto à apuração proposta, esta Coordenadoria não se opõe a tal metodologia, apenas salienta que, ainda que fosse esse o cálculo inicial da Cfamge, o mesmo apontamento seria suscitado, tendo em vista que a queda observada é de apenas 6,15% para um ano, como já mencionado, de mobilidade reduzida.

Em seguida, a Seplag informa, por Poder, os valores empenhados com Auxílio-Transporte pago a Estagiários Pecúnia nos exercícios de 2019 e 2020, bem como sua variação no período, os quais foram corroborados em consulta ao Siafi, pela Cfamge, e sintetizados na tabela a seguir.

**Despesa Empenhada com Auxílio-Transporte pago a Estagiários Pecúnia
(Grupo 3/Elemento 49/Item 5)**

Exercícios de 2019 e 2020

Poder	Despesa Empenhada		Variação
	2019	2020	
Executivo	776.853,78	333.477,81	-57,07
Judiciário	6.922.232,46	6.839.582,16	-1,19
Legislativo	1.295.164,68	1.291.932,84	-0,25
Tribunal de Contas	46.158,00	19.508,00	-57,74
Total	9.040.408,92	8.484.500,81	-6,15

FONTE: Armazém de Informações - Siafi.

Por fim, a Secretaria alega que o decréscimo observado nesses gastos foi, por parte do Executivo, condizente com o cenário de mobilidade reduzida, imposto pela pandemia. Diante do exposto, esta equipe técnica acata os esclarecimentos prestados e sugere seja dado conhecimento do apontamento à 1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado.

28 – Queda de 58,49% na apropriação de despesas com Auxílios (Grupo 4/Elemento 42/Item 1), em ações tipificadas como Atividades-Fim do Orçamento Fiscal, mesmo no cenário da pandemia.

No Relatório Técnico de 2019, o histórico da despesa com Auxílios (Grupo 4/Elemento 42/Item 1) – de elevadas alterações em relação aos anos de 2018 (427,27%), 2017 (301,56%) e 2016 (105,73%) – foi objeto de indagação ao Governo. Em resposta, a Seplag² informou que os expressivos acréscimos refletem a evolução do montante transferido pelo Fundo Estadual de Saúde – FES aos fundos municipais de saúde, em um contexto de crescimento da base de cálculo para o mínimo constitucional em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS. Portanto, nas Atividades-Fim, a despesa com Auxílios envolve a manutenção e a continuidade de políticas públicas voltadas para a 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 de Covid-19, esta Coordenadoria sugeriu, no Processo de Abertura de Vista do Relatório de 2019, recomendar ao Estado que tais repasses fossem mantidos ou, caso optasse por reduzi-los, que o fizesse de forma harmoniosa, de um ano para o outro, de modo a evitar que uma brusca queda pudesse, eventualmente, colocar em risco a entrega de serviços à sociedade. Contudo, até o encerramento do Relatório de 2020, o Relatório Técnico de 2019 e sua Vista não haviam sido levados a apreciação.

Para o exercício de 2020, em consulta ao Siafi, apurou-se queda de 58,49% na apropriação de despesas com Auxílios (Grupo 4/Elemento 42/Item 1) frente ao ano anterior, em ações tipificadas como Atividades-Fim do OF. Tendo em vista a importância dessa despesa para os fundos municipais de saúde, sobretudo em um contexto de pandemia, sugeriu-se abertura de vista ao Governo para que se manifestasse acerca da expressiva redução e de seu impacto sobre as políticas públicas voltadas para a área da saúde.

² Ofício SEPLAG/SPLOR nº 28/2020, de 29/6/20.

Esclarecimentos

A Secretaria de Estado de Saúde – SES, por meio do Memorando SES/SUBSILS nº 1054/2021 (30802706), assim se manifestou:

- a) Referente ao ano de 2019, houve execução orçamentária com adequação à necessidade de cumprir o Teto de Gastos Governamental, conforme disposição da Emenda Constitucional nº 95/2016, a partir do acompanhamento e orientação da Unidade Central de Planejamento;
- b) Em função do descumprimento da aplicação mínima constitucional no exercício 2018, no exercício seguinte, foi executado a diferença não aplicada, com impacto também no grupo 4, ED/Item 42/01, em conformidade com a Lei Complementar nº 141/2012 e Decreto Federal nº 7.827 de 16 de outubro de 2019;
- c) Em 2020 a execução ficou concentrada, na sua maior parte, nas despesas correntes, justamente para a manutenção dos Programas implantados, inclusive os relativos ao exercício anterior, obedecendo também o Teto de Gastos Governamental.

Análise técnica

A Secretaria, nos pontos “a” e “b”, explica as variações nas despesas com Auxílios (Grupo 4/Elemento 42/Item 1), entre o exercício de 2019 e os que o precederam. Isso foi objeto da Vista do Relatório Técnico de 2019, em que se obteve esclarecimento análogo, do qual se extrai que essas variações ocorreram devido ao crescimento da base de cálculo para o mínimo constitucional, em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS, e ao descumprimento do índice constitucional em 2018, que gerou necessidade de se executar, em 2019, a diferença não aplicada. Logo, em relação à expressiva queda na despesa com o elemento-item em voga, apontada no exercício de 2020, infere-se a justificativa de que ela ocorreu sob a comparação com um montante bastante afetado pelas circunstâncias descritas.

No entanto, convém esclarecer que o “Teto de Gastos”, fruto da Emenda Constitucional 95/16, não se aplica aos Estados, mas, sim, à União, conforme se depreende do art. 106 do ADCT³. Desse modo, não procedem as justificativas apresentadas na alínea “a” e “c”.

Quanto ao impacto da retração sobre as políticas públicas, a SES argumenta ter concentrado sua execução orçamentária de 2020 em despesas correntes, justamente para manter os programas implementados, inclusive os relativos ao exercício anterior, furtando-se, porém, de apresentar dados que corroborem tal afirmação. A Cfange, em consulta ao Siafi, verificou que a despesa empenhada pela SES, com o Grupo 3 – Outras Despesas Correntes e em ações finalísticas, manteve-se estável entre 2019 e 2020, sendo, respectivamente, de R\$ 6,838 bilhões e de R\$ 6,911 bilhões. Além disso, apenas o Programa 183 – Regulação, de responsabilidade da SES, não foi renovado ou não encontra paralelo com outro de 2020. Desse modo, esta unidade técnica, a partir dos dados levantados, entende que o referido equilíbrio é suficiente para se supor a continuidade das políticas ofertadas pela Secretaria, concluindo pela retirada deste questionamento.

³ Art. 106 - Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

Ainda assim, a Cfange reitera a necessidade de se manter a previsibilidade e a efetividade das transferências fundo a fundo e dos auxílios às pessoas jurídicas de Direito Público e Privado, sob pena de descontinuidade de políticas públicas e desperdício de recursos públicos.

29 – Ausência de repasse financeiro à Fapemig e descumprimento do art. 212 da CE/89.

Os “Repasse Efetuados pela Unidade Financeira Central”, evidenciados nos “Demonstrativos da Aplicação de Recursos no Amparo e Fomento à Pesquisa à Conta Dos Recursos Ordinários”, referem-se à descentralização escritural e não ao repasse efetivamente financeiro, razão pela qual não foi cumprido o percentual mínimo constitucional de aplicação em pesquisa.

Esclarecimentos

Tanto a AGE como a SEF fazem referência à Superintendência Central de Administração Financeira – SCAF, que, no memorando SEF/STE-SCAF nº 90/2021), prestou o seguinte esclarecimento:

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

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

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

Análise técnica

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

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

Da redação da norma, depreende-se que, à entidade de amparo e fomento à pesquisa, serão atribuídas não apenas dotações, mas, também, recursos, para suas políticas públicas. Quanto à dotação, não há dúvidas: trata-se de termo técnico de Direito Financeiro, que indica o montante, em moeda corrente, de determinado crédito orçamentário. Já em relação aos recursos, entende-se que o constituinte fez alusão a recursos

financeiros. Isso, porque, em seguida, o art. 212 estabelece o percentual mínimo e mantém toda a sua redação no plural, o que significa que ele trata tanto das dotações, como dos recursos em espécie.

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

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

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

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

30 - Aplicação de recursos, fruto da Fonte 95, em outras finalidades não relacionadas, diretamente, às causas e consequências da calamidade.

Os recursos da Fonte 95 – Recursos Recebidos por Danos Advindos de Desastres Socioambientais tinham como finalidade inicial o ressarcimento dos gastos emergenciais com o rompimento da barragem da Mina do Córrego do Feijão, em Brumadinho. Entretanto, foi determinada, pela Deliberação 48, de 15/5/20, do Comitê Extraordinário Covid-19, utilização diversa, com o objetivo de fornecer condições para o Estado concretizar as medidas de saúde pública que o cenário pandêmico exigia. No entanto, a despeito da Função Saúde, a Segurança Pública despontou como a mais beneficiada com esses recursos, destinados a Ações como Policiamento Ostensivo Geral e Gestão das Unidades Policiais, que, aparentemente, não estão relacionadas com o enfrentamento à pandemia. Ou seja, ainda que não haja ato normativo primário determinando a afetação da Fonte 95 a despesa específica, seu emprego, em 2020, distanciou-se dos objetivos primários e dos que a ela foram posteriormente direcionados pela Deliberação 48/20.

Esclarecimentos

A AGE e a SEF transcreveram a manifestação da Seplag sobre esse apontamento, a qual justificou que a maior aplicação dos recursos da Fonte 95 na Função Segurança Pública ocorreu em razão da flexibilização dada pelo Juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública, na Decisão de 19/5/20, admitindo utilização diversa dos recursos liberados como antecipação de indenização no processo contra a empresa Vale, e que viabilizou o montante de R\$1,000 bilhão para aplicação no enfrentamento da pandemia, em face de petição do Estado. A Decisão menciona que a autorização não impede o remanejamento de rubricas de gasto em momentos posteriores, dependendo da realidade a ser enfrentada. Reforçando esse embasamento, a defesa citou a Nota Jurídica 5574, da AGE, que entendeu, também com base na decisão do juízo, ser possível a utilização dos recursos antecipados não exclusivamente na área da saúde.

Ainda foi mencionado que, tendo em vista a autorização judicial, foi apresentado ao Comitê de Orçamento e Finanças um Plano de Aplicação prevendo a destinação de parte dos valores liberados para as áreas de saúde e segurança, a fim de se evitar o colapso imediato desses serviços públicos essenciais.

A Seplag ressaltou, também, que as forças de segurança do Estado atuaram e vêm atuando de forma direta e indireta no combate à pandemia, por meio do atendimento/transporte de pacientes; suporte no deslocamento de vacinas e ações de vacinação; vigilância das medidas de distanciamento social; e garantia da segurança das unidades básicas de saúde, bem como de outras unidades, estando em contato constante com a população.

Assim, a Seplag concluiu não ver obstáculo a que os recursos liberados ao Estado fossem, em conformidade com o Plano de Aplicação autorizado pelo Cofin, utilizados, inclusive, mas não apenas, na aplicação de despesas de pessoal que tenham relação com o enfrentamento da pandemia, especialmente os servidores das áreas de saúde e segurança.

Análise técnica

Como foi demonstrado no relatório técnico, os gastos com os recursos da Fonte 95, ao final do exercício de 2020, foram de apenas 7,96% na Função Saúde, contra 70,07% na Função Segurança Pública. Não obstante a informação da Seplag de que as forças de segurança do Estado atuaram e vêm atuando de forma direta e indireta no combate à pandemia, como foi apurado no relatório técnico, os vultosos gastos com pessoal e encargos, R\$888,264 milhões, correspondentes a 82,08% do total empenhado na Fonte 95, sendo destacadas as participações em Gratificação de Natal, Proventos de Aposentadorias, Adicional por Tempo de Serviço, Obrigação Patronal, dentre outras, no âmbito de ações como Policiamento Ostensivo Geral e Gestão das Unidades Policiais, por si só não demonstram estarem relacionados, diretamente e em sua totalidade, às medidas de enfrentamento à pandemia, qualquer que seja a função governamental empregada.

É fato que a decisão judicial abriu margem à possibilidade de aplicação dos recursos em créditos diferentes daquelas relacionadas ao enfrentamento à pandemia, todavia, é preciso lembrar que, na respectiva petição para a antecipação da indenização, o Governo foi enfático ao afirmar que o recurso seria destinado à adoção de medidas e políticas públicas, especialmente na área da saúde. Isso posto, considerando a autorização judicial de alocação extraordinária de recursos para o enfrentamento à pandemia, constata-se que eles tiveram outra destinação e, ainda que autorizada por decisão judicial, esta equipe técnica acata parcialmente a defesa, por não compreender a razão pela qual, diante do contexto de pandemia que o Estado enfrentava e ainda enfrenta, a exigir maior alocação de recursos, estes, mesmo tendo sido liberados, não foram utilizados para esse fim. Sugere, portanto, recomendação para que o Estado aprimore o planejamento e a execução de suas ações evitando esses desvios e imprimindo maior transparência à respectiva gestão.

31 – Crescimento dos gastos com auxílio-alimentação, mesmo diante da vedação contida na Lei Complementar 173/20.

Esclarecimentos

Como resposta a esse apontamento, tanto a Secretaria de Estado da Fazenda quanto a Advocacia Geral do Estado se apoiaram no esclarecimento prestado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – Seplag, por meio do Ofício SEPLAG/SPLOR nº 55/2021 (30687204), a seguir transcrito.

Observando a despesa empenhada no elemento de despesa 46 para todo o estado, sem qualquer dedução, verifica-se que a despesa no Poder Executivo se manteve relativamente estável (crescimento de 0,98% de 2019 para 2020). Houve crescimento, no entanto, em outros poderes. Defensoria Pública (18,86%), Poder Judiciário (14,65%),

Ministério Público (6,63%), Poder Legislativo (4,33%). Ao se fazer o recorte somente para Função 10 - Saúde, no Poder Executivo, verifica-se que houve queda de R\$ 3.7 milhões (1,59%) na despesa empenhada. Ressalta-se que não ficou clara a memória de cálculo relativa à elaboração da tabela "Despesas Correntes 2019/2020 a Área Temática Saúde" no item 10.2 (Área Temática Finalística Saúde), de modo que não foi possível identificar o crescimento citado em Auxílio-Alimentação (1.220.147%).

Análise técnica

Em seu Relatório Técnico de 2020, a fls. 517, quando tratava da Execução Orçamentária da Área Temática Saúde, esta equipe elaborou tabela com o intuito de demonstrar o comportamento ocorrido em 2020, comparativamente a 2019, de alguns elementos de despesa, especificamente aqueles integrantes do Grupo 3 – Outras Despesas Correntes, grupo esse responsável pela execução de 84,15% dos gastos na referida área. Chamou atenção o expressivo crescimento das despesas com Auxílio-Alimentação, 1.220.147%, uma vez que passaram de R\$ 17.249,58 em 2019, integralmente realizadas por meio do FES, para R\$ 210.487.427,49 em 2020, executadas por diversas unidades orçamentárias, a despeito da edição da Lei Complementar 173/20, que proibiu, até 31/12/21, a criação ou a majoração de auxílios, até mesmo de caráter indenizatório.

Especificamente na saúde, as consultas extraídas do BO, evidenciando os valores mencionados nos respectivos exercícios, bem como as unidades responsáveis pela realização das despesas, serão disponibilizadas a seguir:

Despesa Empenhada em 2019 – Grupo 3 Outras Despesas Correntes Elemento 46 Auxílio Alimentação

Grupo Despesa - Código	Grupo Despesa - Descrição	Categoria Econômica Despesa	Categoria Econômica Despesa	Elemento Despesa - Código	Elemento Despesa - Descrição	Unidade Orçamentária	Unidade Orçamentária - Nome	Valor Despesa Realiz.	
3	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	3	DESPESAS CORRENTES	43	SUBVENÇÕES SOCIAIS	1481	SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	10.005.229,25	
			3	DESPESAS CORRENTES	43	SUBVENÇÕES SOCIAIS	1651	SECRETARIA DE ESTADO DE DIREITOS HUMANOS, PARTICIPACAO SOCIAL E CIDADANIA	3.806.663,84
			3	DESPESAS CORRENTES	43	SUBVENÇÕES SOCIAIS	1671	SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTES	1.418.879,27
			3	DESPESAS CORRENTES	43	SUBVENÇÕES SOCIAIS	4291	FUNDO PARA A INFANCIA E A ADOLESCENCIA	263.692,34
			3	DESPESAS CORRENTES	43	SUBVENÇÕES SOCIAIS	4251	FUNDO ESTADUAL DE ASSISTENCIA SOCIAL	10.265.238,76
			3	DESPESAS CORRENTES	43	SUBVENÇÕES SOCIAIS	4291	FUNDO ESTADUAL DE SAUDE	60.674.617,47
			3	DESPESAS CORRENTES	46	AUXILIO-ALIMENTACAO	4291	FUNDO ESTADUAL DE SAUDE	17.249,58
			3	DESPESAS CORRENTES	47	ORÇAGOCES TRIBUTARI	1481	SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	0,00
			3	DESPESAS CORRENTES	47	ORÇAGOCES TRIBUTARI	1651	SECRETARIA DE ESTADO DE DIREITOS HUMANOS, PARTICIPACAO SOCIAL E CIDADANIA	7.701,53
			3	DESPESAS CORRENTES	47	ORÇAGOCES TRIBUTARI	1671	SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTES	211,64
			3	DESPESAS CORRENTES	47	ORÇAGOCES TRIBUTARI	2271	FUNDACAO HOSPITALAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS	116.410,75
			3	DESPESAS CORRENTES	47	ORÇAGOCES TRIBUTARI	2321	FUNDACAO CENTRO DE HEMATOLOGIA E HEMOTERAPIA DE MINAS GERAIS	34.023,35
			3	DESPESAS CORRENTES	47	ORÇAGOCES TRIBUTARI	4251	FUNDO ESTADUAL DE ASSISTENCIA SOCIAL	1.307,51
			3	DESPESAS CORRENTES	47	ORÇAGOCES TRIBUTARI	4291	FUNDO ESTADUAL DE SAUDE	466.419,72

Despesa Empenhada em 2020 – Grupo 3 Outras Despesas Correntes Elemento 46 Auxílio Alimentação

Grupo Despesa - Código	Grupo Despesa - Descrição	Categoria Econômica Despesa	Categoria Econômica Despesa	Elemento Despesa - Código	Elemento Despesa - Descrição	Unidade Orçamentária	Unidade Orçamentária - Nome	Valor Despesa Realiz.	
3	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	3	DESPESAS CORRENTES	43	SUBVENÇÕES ECONOMICAS	2321	FUNDACAO CENTRO DE HEMATOLOGIA E HEMOTERAPIA DE MINAS GERAIS	0,00	
			3	DESPESAS CORRENTES	46	AUXILIO-ALIMENTACAO	1251	POLICIA MILITAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS	770.477,80
			3	DESPESAS CORRENTES	46	AUXILIO-ALIMENTACAO	1451	SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTICA E SEGURANCA PUBLICA	987,00
			3	DESPESAS CORRENTES	46	AUXILIO-ALIMENTACAO	1541	ESCOLA DE SAUDE PUBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS	846.900,40
			3	DESPESAS CORRENTES	46	AUXILIO-ALIMENTACAO	2011	INSTITUTO DE PREVIDENCIA DOS SERVIDORES DO ESTADO DE MINAS GERAIS	20.899.130,78
			3	DESPESAS CORRENTES	46	AUXILIO-ALIMENTACAO	2121	INSTITUTO DE PREVIDENCIA DOS SERVIDORES MILITARES DO ESTADO DE MINAS GERAIS	878.329,73
			3	DESPESAS CORRENTES	46	AUXILIO-ALIMENTACAO	2261	FUNDACAO EZEQUEL DIAS	5.702.372,74
			3	DESPESAS CORRENTES	46	AUXILIO-ALIMENTACAO	2271	FUNDACAO HOSPITALAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS	135.758.848,94
			3	DESPESAS CORRENTES	46	AUXILIO-ALIMENTACAO	2321	FUNDACAO CENTRO DE HEMATOLOGIA E HEMOTERAPIA DE MINAS GERAIS	15.693.458,87
			3	DESPESAS CORRENTES	46	AUXILIO-ALIMENTACAO	4291	FUNDO ESTADUAL DE SAUDE	29.263.861,23
			3	DESPESAS CORRENTES	47	ORÇAGOCES TRIBUTARI	1251	POLICIA MILITAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS	5.232,38
			3	DESPESAS CORRENTES	47	ORÇAGOCES TRIBUTARI	2011	INSTITUTO DE PREVIDENCIA DOS SERVIDORES DO ESTADO DE MINAS GERAIS	20.294,05
			3	DESPESAS CORRENTES	47	ORÇAGOCES TRIBUTARI	2261	FUNDACAO EZEQUEL DIAS	505.847,15
			3	DESPESAS CORRENTES	47	ORÇAGOCES TRIBUTARI	2271	FUNDACAO HOSPITALAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS	124.545,04
			3	DESPESAS CORRENTES	47	ORÇAGOCES TRIBUTARI	2321	FUNDACAO CENTRO DE HEMATOLOGIA E HEMOTERAPIA DE MINAS GERAIS	1.595.290,37
			3	DESPESAS CORRENTES	47	ORÇAGOCES TRIBUTARI	4291	FUNDO ESTADUAL DE SAUDE	511.710,33

Diante do exposto, considerando a ausência de manifestação do Poder Executivo, esta equipe ratifica as informações consignadas no Relatório Técnico de 2020.

32 – Descumprimento do limite mínimo de gastos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, em virtude dos seguintes fatos:

a) Pagamento de proventos dos profissionais do magistério do Ensino Fundamental, com recursos da Fonte 13 – Fundeb – Regularização de Exercícios Anteriores, sem que a respectiva receita tenha sido computada no demonstrativo a título de Receitas Recebidas do Fundeb (linha12).

Esta equipe técnica apontou, em seu relatório, que foram realizados pagamentos de proventos dos profissionais do magistério do Ensino Fundamental, no valor de R\$ 100,000 milhões, com recursos da Fonte 13 – Fundeb – Regularização de Exercícios Anteriores e que, não obstante tais gastos devam ser considerados como de manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 8º, § único, da LRF, eles não poderão compor o montante das despesas com MDE do exercício, para fins de cumprimento do índice constitucional, pelo fato de as receitas que financiaram essas despesas – decorrentes do Acordo da AMM, no exercício de 2018 – não terem sido computadas junto àquelas auferidas pelo Estado, do Fundeb, no ano de 2020, a título de Receitas Recebidas do Fundeb, cujo montante deveria ter sido informado na linha 12 do RREO, no Campo Receitas do Fundeb.

Esclarecimentos

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

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

Análise técnica

Preliminarmente, cabe lembrar que, no exercício de 2018, o Estado deixou de repassar para os municípios as parcelas relativas aos 25% de ICMS e 50% de IPVA, bem como as parcelas devidas ao Fundeb sobre as receitas arrecadadas e transferências legais, culminando, desse modo, com a assinatura, em abril/19, do Termo de Acordo entre o ente e a Associação Mineira dos Municípios – AMM, com vigência até setembro/22,

a fim de solucionar, consensualmente, as ações judiciais em curso, patrocinadas pelos municípios associados.

Releva mencionar que, em 2018, mesmo o Estado não tendo repassado tais recursos ao Fundo, registrou, equivocadamente, no RREO, Anexo 8, 6º bimestre, linha 11 – Receitas Destinadas ao Fundeb, o montante de R\$ 8.956.274.710,27 (sem, contudo, de fato, ter destinado ao Fundo a totalidade de tais valores), e Recebidas do Fundeb – linha 12, R\$ 5.233.971.073,92. Por esse motivo, esta equipe técnica entendeu, à época, que não se poderia considerar como Perda com o Fundeb e, por conseguinte, despesas com MDE, a diferença entre a quantia destinada ao Fundo e a repassada ao Estado. Por outro lado, o Estado computou, para fins do mínimo constitucional, também de forma equivocada, a Perda, no valor de R\$ 1.029.771.714,00, estimada na Lei Orçamentaria 22.943/2018, contribuindo, desse modo, para o atingimento de 21,99% de aplicação em MDE.

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

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

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

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

Diante dessa situação totalmente atípica, não descrita em livros, artigos e nem nos manuais divulgados pela STN, a Cfmange fiou-se nos princípios da razoabilidade e da máxima efetividade da Constituição (também conhecido como princípio da Força Normativa da Constituição)⁴ para acatar os argumentos apresentados e rever o seu cálculo do índice constitucional.

⁴ Nesse sentido, Souza Neto e Sarmento (2014, p. 442) explicam que: “o princípio da força normativa prescreve que seja preferida a interpretação que confira maior efetividade à Constituição: ‘na resolução dos problemas jurídico-constitucionais, [deve] ser dada a preferência àqueles pontos de vista que, sob os respectivos pressupostos, proporcionem às normas da Constituição força de efeito ótima’. Se determinada norma constitucional se abre a diversas interpretações, cabe ao intérprete optar pela que produza mais efeitos”

Nesse contexto, em consulta ao sítio da Secretaria de Estado da Fazenda – SEF⁵, foi possível apurar o montante dos recursos que foram destinados ao Fundeb, pelo Estado, em 2020, resultante do mencionado Acordo (**R\$ 1.477.286.129,87**), bem como aqueles que foram recebidos pelo Estado, do Fundo (**R\$ 937.562.727,73**), tendo estes sido registrados na Fonte de Recursos 13 – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb – Regularização de Exercícios Anteriores. A diferença entre esses valores, **R\$ 539.723.402,14**, compreende a Perda do Fundeb proporcional aos pagamentos da mencionada dívida de 2018. Essa Perda, somada à de 2020, **R\$ 1.868.189.936,43**, decorrente dos recursos destinados ao Fundeb, incidentes sobre a arrecadação de impostos e transferências constitucionais e recebidos pelo Estado – retorno –, permitiu a esta equipe a apuração da nova Perda, deste ano, que perfaz **R\$ 2.407.913.338,57**, conforme demonstrado na tabela seguinte.

Ressalte-se que não foi registrada, pelo Estado, no RREO, Anexo 8, 6º bimestre de 2020, a Perda de **R\$ 539.723.402,14**, no campo reservado para esse fim, e nem foi feita a republicação, em 2021, desse Anexo, com o devido ajuste, até o encerramento deste Relatório de Abertura de Vista. Salienta-se que a ausência dessas informações no RREO afronta o disposto no art. 48 da LRF/101, que estabelece:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Recursos Destinados ao Fundeb/Recebidos pelo Estado/Perda com o Fundeb

Exercício de 2020				R\$
Receitas de Impostos	Receitas Destinadas ao Fundeb (A)	Receitas Recebidas, pelo Estado, do Fundeb (B)	Perda com o Fundeb C = (B - A)	
Parcela do FPM	-	1.288.811.614,25	1.288.811.614,25	
Parcela do ICMS	7.767.072.350,07	5.136.386.256,62	(2.630.686.093,45)	
Parcela da Cota - Parte do IPI Exportação	85.191.475,36	57.276.372,68	(27.915.102,68)	
Parcela da Cota - Parte do FPE	835.982.356,49	421.538.731,46	(414.443.625,03)	
Parcela do ITR	-	14.066.948,51	14.066.948,51	
Parcela do IPVA	620.659.620,70	623.547.012,34	2.887.391,64	
Parcela do ITCD	199.234.691,80	98.323.622,13	(100.911.069,67)	
Subtotal - 2020	9.508.140.494,42	7.639.950.557,99	(1.868.189.936,43)	
Acordo com a AMM - Fundeb 2018	1.477.286.129,87	937.562.727,73	(539.723.402,14)	
Total	10.985.426.624,29	8.577.513.285,72	(2.407.913.338,57)	

Fonte: Armazém de Informações - Siafi.

Nota: Perda com o Fundeb - Resultado Líquido das Transferências do Fundeb/RREO do 6º Bimestre de 2020/Anexo 8, Linha 13.

Cabe informar, então, que, diante desse novo entendimento, serão computados como despesas com MDE, no ano de 2020, os pagamentos relativos aos vencimentos dos profissionais do magistério do Ensino Fundamental, no valor de R\$ 100,000 milhões, realizados com recursos da Fonte 13 – Fundeb – Regularização de Exercícios Anteriores, em face do reconhecimento, por esta equipe técnica, das receitas destinadas ao Fundo, oriundas do Acordo com a AMM, e das recebidas pelo Estado, no cálculo da Perda com o Fundeb.

práticos concretos. Sempre que possível, o intérprete deve evitar classificar os preceitos constitucionais por meio de conceitos que esvaziam a sua normatividade, como os de norma de eficácia limitada ou norma programática, examinados no capítulo anterior”.

⁵ Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/Acordo_EMG_-_AMM/pagamentos/

Diante do exposto, considera-se sanado esse apontamento.

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

Esta equipe técnica apontou, em seu relatório, que o Estado computou o montante de R\$ 2,935 bilhões, relativo ao período de janeiro a junho/20, de despesas com proventos de aposentados da Educação, obrigações patronais de pessoal inativo e subsídios, para fins do cálculo do mínimo constitucional em Educação, em inobservância à Instrução Normativa IN/TCEMG 13/08, com as modificações introduzidas pela IN/TCEMG 09/11, no § 1º do seu art. 6º, e à decisão do Tribunal Pleno, no âmbito dos Processos 1088916 e 1092639.

Esclarecimentos

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

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

Nesse contexto, não se pode perder de vista que o mínimo constitucional não deve ser encarado como um “fim”, mas sim como um “meio” de garantir a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Aliás, muito se tem discutido acerca do alcance da finalidade buscada com a fixação de percentual mínimo a ser destinado à educação, uma vez que a obrigatoriedade quantitativa de gasto não garante que este seja executado com qualidade. Prova disso é que a educação no País continua muito aquém do que se espera. O gasto deve ser, para mais do que quantitativo, qualitativo.

Conforme registrado pela SEE, o Estado, primando pela economicidade, sem se descuidar da eficiência e dos objetivos colimados pela política pública educacional, logrou, por meio de parcerias, a realização de relevantes ações, sem custo para os cofres públicos, a exemplo, elaboração do PET - instrumento pedagógico estruturante e principal para oferta do Regime Especial de Atividades Não Presenciais; parceria com a Rede Minas para produção e veiculação das teleaulas/videoaulas, em sinal de televisão aberta; acordo com a ALMG para ampliar ainda mais o alcance do programa, de modo que as teleaulas do “Se Liga na Educação” passaram a ser exibidas, no final do mês de junho, também na TV Assembleia.

Mesmo com as imensuráveis dificuldades enfrentadas para a realização da programação orçamentária em 2020, sobretudo em função da pandemia, houve o cumprimento da execução orçamentária em MDE acima do registrado em muitos exercícios anteriores, ainda que não sejam contabilizados os inativos, o que denota o esforço e comprometimento da atual gestão.

Logo em seguida, ainda na Nota Jurídica, foram informados os seguintes dados:

Exercício de 2020	R\$	
Descrição	Valores	Índice 1
Receitas de Impostos e Transferências - Base de Cálculo	53.760.429.215,55	
Despesa Empenhada - Sem Inativos	10.877.573.229,64	20,23%
Despesa Empenhada - Com Inativos	13.812.171.342,69	25,69%

FONTE Armazém de Informações - Siafi.

Nota: 1 Apuração do Índice Constitucional conforme previsto na LOA 2020.

Cabe aqui reforçar a herança recebida pela atual gestão e a impossibilidade de realizar o empenho de novas despesas, pois, diante da admissão do cômputo de Restos a Pagar sem disponibilidade financeira em exercícios anteriores, muitas delas, presentes e futuras, já foram empenhadas em exercícios anteriores, tendo, essa situação sido agravada pela suspensão das aulas em virtude da pandemia. Outrossim, ainda que o Termo de Ajustamento de Gestão citado na manifestação da CFAMGE já dispusesse sobre a questão do cômputo dos inativos, é certo que a promulgação da LOA/2020 e o advento da pandemia, agravando a crise financeira já existente no Estado, atraíram a necessidade de se conferir interpretação consoante o novo modelo instituído pelo caput do artigo 22 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, que assim determina: Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

Concluiu a Nota Jurídica:

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

Em vista desse excepcionalíssimo contexto fático, aliado ao panorama histórico, normativo e jurisprudencial e da própria necessidade de conferir, à decisão controladora, um viés pragmático que não se descuide da realidade, mostra-se razoável perseguir junto ao TCE tratamento que, no mínimo, proporcione a mesma solução emprestada ao julgamento das contas de 2017 e 2018, em que se estabeleceu ao Estado a oportunidade de firmar Termo de Relatório 001/2021 (30991250) SEI 1630.01.0001647/2021-70 / pg. 15 Compromisso para o tratamento de restos a pagar, dignando-se o atual governo a elaborar estudos técnicos para se desincumbir desse compromisso em relação ao passivo dos governos anteriores, na própria linha do que pretendia o TCE quando anuiu com a celebração do TAG citado alhures.

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

É como opinamos.

Dando sequência à defesa, a SEF informou que a inclusão das despesas com inativos da educação no cômputo daquelas com MDE possibilitou o cumprimento do índice em 2020 e se tornou uma decisão muito

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

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

Cumpra esclarecer que a Advocacia Geral do Estado se posicionou acerca do tema na Nota Jurídica nº 5.610, de 25 de setembro de 2020, dispondo sobre a manutenção de referido uso de tal despesa até junho de 2020. 'Assim, considerando que a análise dos mínimos constitucionais em educação e saúde é realizada apenas por ocasião do Balanço Geral do Estado – BGE e que o TCE foi instado a se manifestar acerca da possibilidade de modulação dos efeitos da decisão, parece-nos, até mesmo em vistas das dificuldades enfrentadas pelo Poder Executivo estadual, prudente, no momento, aguardar o pronunciamento da Corte sobre a questão, sem prejuízo de se buscar, na medida do possível, o equacionamento das despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino de forma a atender ou dar máxima efetividade ao piso mínimo no ano de 2020. Este encaminhamento se refere aos Relatórios de Execução Orçamentária publicados em data anterior à medida cautelar. Quanto aos posteriores, reforça-se a necessidade de cumprimento da decisão cautelar, abstendo-se o Estado de computar os gastos com inativos para fins de MDE'.

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

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

A inclusão decorreu-se de novas consultas realizadas à Advocacia-Geral do Estado envolvendo a orientação contida no Parecer emitido pela AGE nº 16.147, de 30 de outubro de 2019, que culminou nas Notas Jurídicas nºs 5.402/2020, 5.610/2020, 5703/2020. Essas novas orientações jurídicas objetivaram esclarecer acerca da contabilização de despesas referente aos inativos e pensionistas na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e, conseqüentemente, sua inserção no cômputo da apuração do índice constitucional dos 25%, para o primeiro semestre de 2020.

De acordo com a Secretaria de Fazenda, após tomar ciência da decisão do TCEMG, com determinação de medida cautelar, contida no Processo nº 1088916 – Acompanhamento, publicada em 19 de agosto de 2020, cessou a inclusão dos inativos nas despesas de MDE. Diante da impossibilidade material de fazer retroagir a recomendação da área técnica do TCEMG, entendendo que a decisão também repercutiria nos relatórios já consolidados no primeiro semestre de 2020, publicados em consonância com a sistemática prevista Lei estadual nº 23.579, de 15 de janeiro de 2020 (LOA-2020), e, em virtude de diversos fatores elencados à luz do Parecer e Notas Jurídicas, supracitadas, foram registradas as despesas com inativos e pensionistas nos 1º, 2º e 3º bimestres de 2020.

Análise técnica

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

atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme previsto no seu art. 71, inciso VI. No caso, os gastos com inativos não contribuem diretamente com a manutenção e desenvolvimento do ensino, uma vez que tais profissionais já se encontram fora do sistema educacional.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- a) Programa, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual;
- b) Projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;
- c) Atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;
- d) **Operações Especiais**, as despesas que **não contribuem para a manutenção** das ações de governo, das quais **não resulta um produto**, e **não geram contraprestação direta** sob a forma de bens ou serviços (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 dispondo sobre a impossibilidade de serem considerados os gastos com inativos no cômputo das despesas com MDE para efeito de cálculo do índice constitucional em Educação. No caso, trata-se da Instrução Normativa IN/TCEMG 13/08, com as modificações introduzidas pela IN/TCEMG 09/11, em que, no § 1º do seu art. 6º, fixou a impossibilidade de serem considerados, na composição do índice de aplicação no ensino, os gastos com inativos e pensionistas da área da Educação, tendo previsto, inclusive, de forma transitória, a concessão de prazo para a adequação a esse dispositivo.

Aliás, visando a essa adequação, o então Governador do Estado, à época, apresentou proposta de formalização de Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, efetivado e consubstanciado no processo n. 862.943, aprovado na Sessão Plenária de 25/4/12, no qual foi pactuada a adequação gradual da aplicação dos recursos na área da manutenção e desenvolvimento do ensino, a se obter, em 2012 – 22,82%; 2013 – 23,91%; e, finalmente, em 2014, 25%. Em 2012 e 2013, portanto, após as modificações introduzidas pela IN/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.

Ressalta-se que, questionado sobre o procedimento de inclusão dos gastos com inativos e pensionistas da SEE nas despesas com MDE, para fins do cumprimento do índice constitucional, o Estado encaminhou a esta Corte de Contas o Ofício SEF/GAB. N.º 225/2020, de 10/6/20, com diversas alegações visando subsidiar o cômputo dessas despesas, as quais foram refutadas por esta Coordenadoria, tendo o documento sido autuado, neste Tribunal, como “Acompanhamento”, registrado sob o nº 1.088.916.

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

Após interposição de Embargos de Declaração, pelo Governador do Estado, o Tribunal Pleno, novamente, manifestou-se no sentido de que o fato constituía irregularidade e que não deveria haver modulação de efeitos. A esse respeito, conforme o voto do relator, o Colegiado entendeu que “a vedação de utilização dos gastos com pessoal inativo da educação no cômputo do índice mínimo de investimento em MDE é

entendimento que remonta ao ano de 1997, não havendo qualquer ofensa à segurança jurídica que justifique a modulação de efeitos pela decisão combatida”.

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

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

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

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

O cômputo de despesas com encargos previdenciários de servidores inativos ou do déficit de seu regime próprio de previdência como manutenção e desenvolvimento de ensino importa em violação a destinação mínima de recursos exigida pelo art. 212 da CRFB, bem como à cláusula de não vinculação de impostos do art. 167, IV da CRFB (ADI 5719, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-223 DIVULG 08-09-2020 PUBLIC 09-09-2020)

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

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

O fato de se tratar de atos administrativos consolidados, conforme alega a AGE, em nada interfere na apuração do mínimo constitucional. Isso, porque não se está discutindo a validade dos atos, mas, apenas, o enquadramento fiscal das despesas referentes a eles aos parâmetros e às regras de cálculo do percentual definido no art. 212 da Constituição Federal. Finalmente, por mais grave que seja a pandemia, o Tribunal de

Contas decidiu, no âmbito da Consulta 1092562, de 2/12/20, que “o reconhecimento de estado de calamidade, nos termos do art. 65 da Lei Complementar nº 101/00, não dispensa a aplicação do percentual mínimo da receita em manutenção e desenvolvimento do ensino, fixado no art. 212 da Constituição da República”.

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

c) Inclusão nas despesas com MDE de Restos a Pagar Não Processados, sem disponibilidade financeira.

O Estado computou, no ano de 2020, as despesas empenhadas e não liquidadas – Restos a Pagar não Processados – RPNP –, como despesas com MDE, no valor de R\$ 160.411.075,46; contudo, esta equipe técnica entendeu que, desse total, apenas R\$ 82.331.604,16 – vinculados aos Recursos do Fundeb, Fonte 23 – poderiam ser considerados na apuração do índice constitucional, uma vez que ficou demonstrada a disponibilidade financeira desses recursos ao final do exercício; logo, os valores que deveriam ser expurgados dos gastos com MDE desses RPNP correspondem à diferença entre ambos, ou seja, R\$ 78.079.471,30, em face da indisponibilidade de caixa do Estado, Fonte 10 – Recursos Ordinários, evidenciada no RGF – Anexo 5 – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e de Restos a Pagar – exercício de 2020.

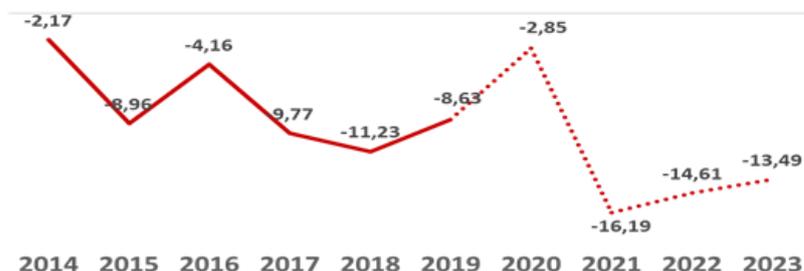
Vale informar que, a despeito deste Tribunal ter aceitado, nos últimos anos (com exceção de 2019), o cômputo dos RPNP sem disponibilidade financeira para alcance do mínimo constitucional em Educação⁶, há consenso entre a Instrução Normativa do TCEMG e o cálculo realizado pela Coordenadoria de Análise das Contas de Governos Municipais – CACGM de que os RPNP sem disponibilidade financeira não poderão ser computados para esse fim.

Esclarecimentos

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

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

6 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 então grave crise financeira do Estado.



Elaboração: SCAF- NT 003/2021

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

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

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

[...]

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

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

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

Trata-se de valores inscritos em restos a pagar não processados que possuem ano de origem desde 2013. Destes valores quase 96% referem-se a despesas relativas a gestões

anteriores, que estão sendo tratadas em termo de compromisso do Poder Executivo junto ao Tribunal de Contas no intuito de identificar e cancelar aquelas insubsistentes e as recompor no exercício presente e futuros, conforme proposição.

Análise técnica

Como se vê, o Estado, por meio da SEF, alegou que nos últimos exercícios o Governo vem apresentando sucessivos déficits orçamentários e que, em 2020, foi atingida a cifra de R\$ 2,85 bilhões. Ressaltou que, muito embora o Poder Executivo tenha apresentado, em 31/12/20, uma disponibilidade de caixa negativa, da ordem de R\$ 36,600 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 –, tendo alcançado as “características relevantes das informações quanto a representação fidedigna, tempestividade, comparabilidade e verificabilidade”.

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:

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**.

No plano infralegal, a 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, a fls. 339, apresenta as seguintes orientações quanto aos Restos a Pagar, inscritos no exercício, sem disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino.

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

[...]

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

[...]

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

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

os Restos a Pagar **Não Processados**, mencionou apenas Restos a Pagar. Contudo, a Cfange 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 a insuficiência financeira para acobertá-los no exercício subsequente.**

Importante salientar, também, o estabelecido na LRF, Lei Complementar 101, de 4/5/20, no § 1º do seu art. 1º.

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.

Infere-se, portanto, que houve imprudência do Governo, ao considerar os RPNP, no valor de R\$ 78,079 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 2020 – Poder Executivo. Resta evidenciado, dessa forma, claro desrespeito às normas legais que dispõem sobre a matéria, bem como às disposições contidas no MDF da STN.

Cabe ainda informar que essa equipe técnica computará, para fins do cumprimento do índice constitucional da educação, em 2020, o total dos pagamentos, neste ano, dos RPNP de 2019, R\$ 128.809.649,49, cujas inscrições, que perfizeram R\$ 261.358.988,24, foram glosadas por essa Coordenadoria e pelo Tribunal Pleno, por ocasião da emissão do Parecer das Contas do Governador/2019 - devido a insuficiência de caixa de recursos ordinários, no encerramento do exercício, evidenciada no RGF – Anexo 5 - Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e de Restos a Pagar – Poder Executivo/2019. Informa-se que o montante liquidado, em 2020, desses RPNP, perfiz R\$ 146.273.425,54.

O fundamento desse procedimento reside na Consulta 932.736, formulada a esta Corte de Contas pelo Prefeito Municipal de Alfenas, indagando em qual exercício financeiro as despesas inscritas em Restos a Pagar, sem disponibilidade de caixa, poderiam ser computadas para fins de apuração do percentual mínimo a ser aplicado nas ações e serviços públicos de saúde. **Registra-se que as consultas respondidas por este Tribunal têm caráter normativo e constituem prejulgamento de tese, conforme estabelecido no art. 210-A do seu Regimento Interno e, assim, por analogia, sua decisão poderia ser estendida para fins de apuração do percentual mínimo com MDE.**

A consulta foi respondida, inicialmente, pelo relator, Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, tendo o entendimento sido acompanhado pelo Conselheiro Mauri Torres. No entanto, o Conselheiro José Alves Viana pediu vistas para melhor avaliar a questão, tendo apresentado suas considerações na Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, em 16/9/15, concluindo que devem ser aceitas no cômputo do percentual mínimo de gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde as seguintes despesas:

despesas empenhadas, liquidadas e pagas no exercício;

despesas empenhadas, liquidadas ou não, e inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades financeiras ao final do exercício;

Restos a Pagar Processados pagos no exercício, cujo valor das respectivas despesas não compuseram o percentual de gastos em ASPS, no exercício em que foram empenhadas e liquidadas, por falta de disponibilidade financeira, e;

Restos a Pagar Não Processados liquidados e pagos no exercício, cujo valor das respectivas despesas não compuseram o percentual de gastos em ASPS, no exercício em que foram empenhadas, por falta de disponibilidade financeira.

Por fim, sintetizou:

Em face do exposto, divergindo do posicionamento do Relator, entendo que as despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde inscritas em Restos a Pagar ao final de cada exercício, sem disponibilidade financeira, cujo direito do credor já foi verificado ou que se encontre em fase de verificação, não podem ser canceladas, salvo se extintas as respectivas obrigações junto aos credores, e devem ser computadas no exercício em que forem pagas, para fins de cálculo do percentual mínimo a que se refere o art. 7º da Lei Complementar nº 141/12 (grifo nosso).

Registra-se que, embora nessa Sessão o Conselheiro Gilberto Diniz tenha pedido vista dos autos, na Sessão Ordinária de 20/4/16 foi aprovado, pelos demais membros do Colegiado, o voto-vista do Conselheiro José Alves Viana, vencido o Conselheiro Relator.

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

Esta equipe técnica apontou em seu relatório que, embora a modelagem da operação, em si, entre o órgão estadual e o Faimg, não seja ilícita, as seguintes questões induzem ao entendimento de que, no caso concreto, a despesa de R\$ 61.071.757,64, referente a Transferência Onerosa da Posse de Bens Imóveis de Propriedade do Estado de Minas Gerais, não deve ser computada para fins do mínimo constitucional de MDE:

1) o uso do Fundeb para pagar despesas com “cessão onerosa” de escolas que já são do Estado e já são utilizadas pela SEE/MG; 2) o cômputo desse gasto para fins de MDE, já que não se está mantendo e nem expandido o ensino, uma vez que os bens já estavam afetos à Educação e já constituíam patrimônio do Poder Executivo; 3) a potencial⁷ desvinculação, na ponta, de recursos do Fundeb para outras finalidades que não aquelas relacionadas à Educação; 4) a ausência de crédito orçamentário a suportar a referida despesa; e 5) a razoabilidade e a legitimidade do gasto no contexto da pandemia.

Esclarecimentos

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

⁷ Isso, porque a transferência para o Faimg não ocorreu, até o momento. No entanto, como a motivação explícita do TVRO cita essa possibilidade, a Cfange entende que esse ato tem a propensão de ocorrer.

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

Análise técnica

Os esclarecimentos apresentados pela SEE não trouxeram elementos que pudessem justificar o cômputo dessas despesas para fins de cumprimento do índice constitucional da educação. Sendo assim, ratifica-se o entendimento desta equipe técnica de excluir tais gastos do montante de MDE de 2020.

e) Cancelamentos, em 2020, de Restos a Pagar que compuseram os índices em exercícios anteriores, computados a menor, pelo Estado.

Esta equipe técnica apontou, em seu relatório, que os cancelamentos, em 2020, dos Restos a Pagar Processados – RPP e Não Processados – RPNP relativos a MDE, anos-origem 2014 a 2019, perfizeram R\$ 221.122.391,79, valor que deveria ter sido registrado no RREO, 6º bimestre de 2020, campo Deduções Consideradas para Fins de Limite Constitucional de Aplicação Mínima em MDE, linha 35. Contudo, o Estado registrou, nessa linha, o valor de R\$ 70.529.158,11, relativo aos cancelamentos dos anos-origem 2017/2018, em clara inobservância às orientações contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF da STN, que aponta que o valor dos cancelamentos não deverá compor a base de cálculo para fins de cumprimento dos limites mínimos constitucionalmente estabelecidos, devendo, portanto, ser deduzido.

Esclarecimentos

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

Exercícios de 2014 a 2019						R\$
Ano	Receita Arrecadada	Limite Constitucional de Aplicação em MDE (25%)	Índice Atingido %	Despesas Realizadas com MDE	Despesas Realizadas com MDE Excedente aos 25%	
2014	38.055.931.524,27	9.513.982.881,07	25,12	9.561.198.402,90	47.215.521,83	
2015	39.098.329.558,05	9.774.582.389,51	25,33	9.903.317.806,72	128.735.417,21	
2016	43.307.602.209,09	10.826.900.552,27	25,35	10.979.115.649,97	152.215.097,70	
2017	47.208.211.179,15	11.802.052.794,79	26,05	12.296.458.878,34	494.406.083,55	
2018	50.100.336.152,84	12.525.084.038,21	22,88	11.461.850.546,98	-1.063.233.491,23	
2019	52.694.470.347,20	13.173.617.586,80	25,42	13.395.568.192,28	221.950.605,48	

Fonte: Siafi/MG.

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

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

Exercícios de 2014 a 2019					R\$
Ano	Despesa Realizada com MDE Excedente aos 25%	Restos a Pagar Cancelados até 2019	Restos a Pagar Cancelados em 2020	Saldo de Margem de Cancelamento	
2014	47.215.521,83	Descontados em 2018	20.921.189,14	26.294.332,69	
2015	128.735.417,21	Descontados em 2018	59.893.312,18	68.842.105,03	
2016	152.215.097,70	99.332.856,37	20.399.728,92	32.482.512,41	
2017	494.406.083,55	737.020.934,89	57.767.262,72	-	
2018	-1.063.233.491,23	54.637.733,16	12.761.895,39	-	
2019	221.950.605,48	-	49.379.002,17	172.571.603,31	

Fonte: Armazém de Informações - Siafi/MG.

Em seguida, finalizou:

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

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

Análise técnica

Como se vê, segundo o Governo, somente nos exercícios de 2017 e 2018 não existia margem para descontar os Restos a Pagar cancelados que influenciariam no índice constitucional. No entanto, esta equipe técnica, partindo do pressuposto de que as normas infraconstitucionais devem ser interpretadas de modo a dar efetividade aos direitos consagrados na Constituição e baseando-se no princípio da transparência, entende que quaisquer cancelamentos de Restos a Pagar devem ser deduzidos das despesas com MDE realizadas no exercício corrente. Isso porque, se assim não fosse, o RREO conteria informações inverídicas ou, no mínimo, desatualizadas, contribuindo para a desinformação da população e para a falta de transparência.

Para tanto, toma-se o seguinte exemplo: determinado gestor informa ter realizado gastos de 30% da receita base de cálculo em MDE, computando, para isso, Restos a Pagar Processados e Não Processados. No ano seguinte, após a publicação do RREO com essa fração, o gestor cancela grande parte dos Restos a Pagar contabilizados, fazendo com que o percentual de MDE do exercício anterior caia de 30% para 26%. Embora o mínimo constitucional tenha sido cumprido, a população jamais saberá que o percentual real de gastos não foi de 30%, pois o RREO do exercício anterior não será alterado e nem se criará obrigação, para o gestor, de cumprir o informado no relatório. Pior do que isso: a política pública de Educação ficará comprometida, pois, apesar de haver o empenhamento de despesas, ele jamais chegará à fase final do rito do gasto público.

Convém lembrar que o RREO, além de possuir base constitucional, é elencado, expressamente, pela LRF, como instrumento de transparência da gestão fiscal:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Desse modo, não nos parece adequado que interpretações normativas baseadas em informações desatualizadas ou que induzam o cidadão a erro possam servir para reduzir a destinação de recursos para a Educação. Nesse contexto, reforça-se a orientação contida no MDF, no que diz respeito ao preenchimento da linha 35 do RREO, sobre o que nela deve ser registrado;

o total de restos a pagar cancelados no exercício, referentes a despesas com MDE, que foram inscritos com disponibilidade financeira. Seu valor deverá ser o mesmo apurado no item 44, coluna “j” desse anexo. Esse valor não deverá compor a base de cálculo para fins de cumprimento dos limites mínimos constitucionalmente estabelecidos, devendo, portanto, ser deduzido. **O objetivo é compensar, no exercício, os Restos a Pagar cancelados provenientes de exercícios anteriores que se destinavam à manutenção e desenvolvimento do ensino** (grifo nosso).

Diante do exposto, fica ratificado o entendimento desta Cfange de que seja considerado como dedução das despesas com MDE, em 2020, o total dos cancelamentos dos Restos a Pagar de MDE, tanto os processados quanto os não processados, ou seja, R\$ 221.122.391,79.

Ainda sobre Cancelamentos de Restos a Pagar, foi sugerida, por esta equipe técnica, a seguinte determinação ao Estado:

Por fim, reforça-se a necessidade de se determinar ao Estado a evidenciação, no Business Object – BO, de todo o montante dos cancelamentos dos Restos a Pagar, por função, a fim de que este Tribunal, na qualidade de órgão fiscalizador, possa validar as informações constantes dos relatórios RFCAE 718-VIII (RPNP) e RFCAE 738-VIII (RPP), uma vez que elas impactam o cálculo do índice constitucional da Educação.

Essa sugestão foi proposta tendo em vista a constatação de que, no montante dos cancelamentos dos Restos a Pagar, estavam incluídos valores processados relativos às folhas de pagamentos de 2018 e 2019, os quais foram encaminhados a esta Coordenadoria, pelo Estado, por e-mail, tendo em vista a não disponibilização desses dados no sistema Business Object – BO, **campo Restos a Pagar – Folha de Pagamento**, que é alimentado pelo Armazém de Informações – SIAFI. Foi apontado, também, no relatório, que, para se obterem essas informações no sistema, seria necessário filtrar, nesse campo, por função (no caso, Função 12 – Educação). Contudo, não existe essa opção, e a que existe encontra-se em outro campo de consulta, que não se relaciona com o campo Restos a Pagar – Folha de Pagamento, **evidenciando, desse modo, que o Estado dispõe de outros ambientes para cruzar informações diferentes daquelas disponibilizadas ao Tribunal por meio do BO.**

Em resposta, foi apresentado o seguinte esclarecimento, o qual será parcialmente acatado por esta equipe técnica:

Quanto ao apontamento, ratificamos as justificativas já enviadas ao TCE em 2020, destacando que o Armazém de informações SIAFI possui todos os dados referentes à folha de pagamento, inclusive cancelamentos de restos a pagar processados, em seus valores globais, não sendo possível a quebra por objetos necessários para a segmentação desses valores em nível de funcional programática na sua totalidade (quebra por função). Tal procedimento é realizado mediante um tratamento de dados extraídos do grande porte, que são incorporados no relatório RFCAE 738-VIII encaminhado a essa Corte. O Sistema de Administração Financeira de Minas Gerais – SIAFI já conta com mais de vinte anos de utilização. Em tempos de alta velocidade da tecnologia, a qualidade da informação requer grandes investimentos e adaptações que muitas vezes não são acompanhadas no mesmo ritmo pela administração pública. Ainda assim, o Governo de Minas Gerais está investindo em um robusto sistema de gestão de processos que permitirá, dentre outros grandes avanços, a extração detalhada e completa de todos os Restos a Pagar decorrentes da execução orçamentária da despesa sacramentando o atendimento da antiga demanda do tema em questão.

Diz-se parcialmente, pois o fato de o SIAFI ser um sistema antigo não impede o Poder Executivo de extrair os relatórios pleiteados pela Cfange. Ou seja, é possível o cumprimento da recomendação, mesmo que se diga o contrário. Esse ponto, contudo, será objeto de auditoria realizada pelo Tribunal.

Feita a análise quanto às alíneas da citação nº 21, passa-se a demonstrar, na tabela que segue, o novo percentual de aplicação em MDE, apurado por esta equipe técnica, após os devidos ajustes.

Índice de MDE Apurado pela Cfange – Valor Ajustado

Exercício de 2020		R\$
Descrições	Valores	
Despesas Liquidadas com Ações Típicas de MDE	11.783.570.390,77	
Restos a Pagar Não Processados - RPNP Incluídos nas Despesas com MDE	160.411.075,46	
Total das Despesas com Ações Típicas de MDE, de acordo com o Estado (A)	11.943.981.466,23	
Perda com o Fundeb (Resultado Líquido das Transferências do Fundeb - Exercício de 2020)	1.868.189.936,43	
Perda com o Fundeb (Resultado Líquido das Transferências do Fundeb Decorrente do Acordo com a AMM - 2018)	539.723.402,14	
Pagamentos, em 2020, de RPNP/ 2019, cujas inscrições, com Recursos Ordinários, não foram computadas como MDE, em 2019	128.809.649,49	
Valores a Serem Somados às Despesas com MDE, do Exercício (B)	2.536.722.988,06	
Gastos com Inativos (Função Previdência Social)	2.934.598.113,05	
Gastos com Serviços de Terceiros - PJ, a favor do Fundo de Ativos Imobiliários de Minas Gerais - Faimg	61.071.757,64	
Restos a Pagar Não Processados - RPNP, Inscritos no Exercício, sem Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino	78.079.471,30	
Cancelamentos, no Exercício, de Restos a Pagar Inscritos, com Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino (anos-origem 2014 a 2019)	221.122.391,79	
Despesas Custeadas com o Superávit Financeiro, do Exercício Anterior, do Fundeb, Excedentes aos 5% das Receitas Recebidas, pelo Estado, do Fundo, em 2019	38.769.725,09	
Valores a Serem Deduzidos das Despesas com MDE, do Exercício (C)	3.333.641.458,87	
Total Líquido das Deduções Consideradas para Fins do Limite Constitucional de Aplicação Mínima em MDE D = (B - C)	(796.918.470,81)	
Total das Despesas para Fins de Limite E = (A + D)	11.147.062.995,42	
Receita Líquida de Impostos e Transferências (F)	53.760.429.215,55	
Percentual de Aplicação em MDE sobre a Receita Líquida de Impostos G = (E / F *100)	20,73%	

Fonte: RREO, Anexo 8, 6º bimestre de 2020.

Infere-se, portanto, que, no exercício de 2020, o Estado não aplicou em ações de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino – MDE o percentual mínimo constitucional de 25%, fixado no art. 212 da CR/88, tendo atingido, **com os ajustes efetuados por esta equipe técnica, 20,73% de sua Receita Líquida de Impostos e Transferências.**

33 – Diferença de R\$ 150.552.056,48 entre o valor registrado no SIAFI, na Fonte de Recursos 13 – Receitas do Fundeb de Exercícios Anteriores e o publicado na planilha da Secretaria de Estado da Fazenda – SEF, que, por sinal, está condizente com o estabelecido no Acordo da AMM.

Constatou-se que foi registrado, pelo Estado, a título de retorno do Fundeb, a quantia de R\$ 937.562.727,73 – Fonte 13 – Fundeb – Regularização de Exercícios Anteriores; contudo, ao confrontar esse valor com os R\$ 787.010.671,08 informados pela SEF, em seu sítio eletrônico, relativo à amortização da dívida do Estado para com o Fundeb, oriunda do Termo de Acordo com a AMM, apurou-se uma diferença de R\$ 150.552.056,48.

Esclarecimentos

A Superintendência Central de Administração Financeira – Scaf, mediante o memorando SEF/STE - SCAF nº 90/2021 (30035477), apresentou o quadro demonstrativo a seguir, evidenciando a especificidade dos valores que compõem o montante de R\$ 937.562.727,73.

Recursos da Fonte 13 - Ano 2020	
Fundeb Estado - Acordo EMG AMM	787.010.671,08
ICMS 2018, ICMS 2019, IPVA 2019 - Acordo EMG AMM	143.454.878,75
Depósito Judicial Uberlândia - ICMS 2019	7.097.177,90
Total	937.562.727,73

FONTE: Armazém de Informações Siafi/MG.

Segundo a Superintendência, o valor apurado pelo TCEMG, R\$ 787.010.671,08, refere-se à parcela que cabe ao Estado dos recursos que foram repassados ao Fundeb, da dívida entre o ente e o Fundo. Já a diferença de R\$ 150.552.056,48, é composta pelo retorno ao Estado do que foi repassado ao Fundeb, retido do ICMS e IPVA devidos aos municípios, R\$ 143.454.878,75, também oriundos do Termo de Acordo com a AMM, mais R\$ 7.097.177,90 relativos à ação que ensejou um desbloqueio de depósito judicial, no ano de 2020.

Análise técnica

Os esclarecimentos prestados foram suficientes para dirimir as dúvidas quanto à diferença apurada.

34 – Descumprimento do limite máximo de gastos com pessoal pelo Poder Executivo.

Esclarecimentos

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

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

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

Já a Secretaria de Estado da Fazenda, por sua vez, informou que o Poder Executivo apurou um índice de pessoal de 53,93% frente à RCL, de R\$70,586 bilhões, superior ao limite máximo estabelecido pela LRF, mas tendo apresentado melhoria, se comparado a 2019 (58,42%) e 2018 (66,65%), o que representou uma redução de 12,72% no gasto com pessoal. Informou, ainda, que a despesa com pessoal ativo cresceu apenas

0,29%, enquanto com inativos e pensionistas, 6,92%, no mesmo período, sendo esta uma despesa que independe de ações do Governo e a que mais cresceu nos últimos anos.

Análise técnica

A Cfange verificou que a despesa com pessoal do Poder Executivo teve, realmente, em termos percentuais, um decréscimo em relação aos últimos exercícios. A queda, segundo consta nos memorandos de alerta enviados ao relator por esta Coordenadoria, pode ser melhor explicada pelo crescimento da RCL do que pela redução, em si, das despesas.

A defesa apresentada confirma os apontamentos do relatório técnico quanto ao percentual apurado pelo Poder Executivo com a sua Despesa Total com Pessoal, a qual perfez 53,96% em relação à RCL, de R\$70,533 bilhões, tendo ultrapassado o limite máximo fixado pela LRF, 49%, em 4,96 pontos percentuais. O estado de calamidade pública por que passa o Estado de Minas Gerais flexibiliza, apenas, as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70 da LRF, mas não afasta a necessidade de o Poder ater-se aos limites máximos de gastos com pessoal, razão pela qual a Cfange ratifica a irregularidade apontada e a necessidade de se observar, mesmo durante a calamidade, o art. 169 da Constituição Federal e as medidas previstas no art. 22 da LRF, haja vista que foi excedido, também, o limite prudencial da despesa com pessoal, relativamente ao exercício de 2020.

35 - Utilização dos aportes para cobertura do déficit atuarial sem que fossem respeitadas as determinações do § 1º da Portaria MPS 746/11.

Esclarecimentos

A AGE e a SEF manifestaram-se nos termos da resposta contida no Ofício IPSEMG/DIPREV n. 89/2021:

Ressalta-se que esse RPPS opera na forma de regime financeiro de repartição simples e os aportes, conforme determina o art. 1º da Lei 9.717/98 são realizados para cobrir déficit de insuficiência financeira de curto prazo do Funfip e não para cobertura de déficit atuarial (longo prazo). Por isso entende este Ipsemg que as determinações do § 1º da Portaria MPS 746/11 somente se aplicariam se em regime de capitalização o Funfip estivesse.

Análise técnica

Conforme informação prestada pelo Ipsemg no ofício retromencionado, o Funfip é um fundo financeiro em regime de repartição simples, que, no caso, apresentou insuficiência financeira ao final do exercício, necessitando, assim, dos aportes do Tesouro Estadual para fazer face aos pagamentos dos benefícios previdenciários, recursos esses que foram repassados sob o título de Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS, embora destinados a acobertar o déficit financeiro.

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, 10ª Edição, válido para o exercício de 2020, “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).

Desse modo, 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.

36 - Ampliação dos gastos com pessoal, mesmo diante da proibição de contagem do tempo de serviço posterior para fins de concessão de benefícios (como triênios, quinquênios, decênios, trintenários e férias-prêmio), nos termos da Lei Complementar 173/20.

Esclarecimentos

A AGE, por solicitação da Seplag – MG, emitiu o Parecer Jurídico 16.247/20 sobre os impactos do art. 8º da Lei Complementar 173/20, tendo a referida Secretaria registrado, em síntese, as seguintes ocorrências:

(i) da complementação dos servidores para assegurar a percepção do salário mínimo nacionalmente vigente; (ii) das atualizações das gratificações de desempenho e produtividade previstas em normas publicadas anteriormente à calamidade pública e, (iii) do entendimento de que progressões e promoções nas carreiras, amparadas por determinação legal anterior à calamidade pública configuram direito subjetivo dos servidores, eis que decorrem da conjugação de critérios de tempo de efetivo exercício e resultado satisfatório nas avaliações de desempenho, podendo, ainda, ser exigida a comprovação de escolaridade para determinados níveis das carreiras.

A SEF, por sua vez, prestou esclarecimentos nos seguintes termos:

I) progressões e promoções nas carreiras se enquadram nas excepcionalidades porque são amparadas por determinação legal anterior à calamidade pública;

II) atualização de gratificações de desempenho e produtividade previstas em normas publicadas anteriormente à calamidade pública, tais como GEDIMA (Lei 17.717/2008 e

Decreto 44.890/2008), GEDAMA (Lei 17.351/2008 e Decreto 44.775/2008), GIPED (Lei 20.591/2012 e Decreto 46.180/2013), GDPES (Lei 17.988/2008 e Decreto 45.042/2009), GDPI (Lei 13.085/1988 e Decreto 46.030/2012), GEPI (Lei 6.762/1975), GDI (Lei 16.190/2006), GPMO (Lei 20.586/2012) e GPM (Lei 21.333/2014);

(III) o adicional de desempenho – ADE (Lei 14.693/2003). A AGE entende que a atualização das gratificações de desempenho e produtividade não são afetadas pelas vedações previstas na LC 173/2020, uma vez que se trata de parcelas permanentes que integram a estrutura remuneratória do servidor, cujos critérios para pagamento envolvem os resultados da avaliação de desempenho individual, o cumprimento das metas pactuadas entre as unidades e os servidores, bem como o alcance das metas institucionais. Tais vantagens possuem natureza distinta dos adicionais por tempo de serviço, alcançados pelas vedações do art. 8º da LC 173/2020;

(IV) complementação da remuneração dos servidores para assegurar a percepção do salário mínimo nacionalmente vigente, conforme inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal. Em janeiro de 2020 o salário mínimo nacional foi reajustado de R\$ 998,00 para R\$ 1.045,00 e tendo em vista a garantia estabelecida na Lei Estadual 19.973/2011, o salário mínimo nacional vigente é o parâmetro para fixação dos valores mínimos de vencimento básico das tabelas de 40 horas semanais do Poder Executivo, aplicando-se a proporcionalidade para as tabelas correspondentes a 30 horas semanais;

(V) reajustes salariais determinados em normas anteriores à calamidade pública não são alcançados pelas vedações previstas no art. 8º do citado dispositivo legal, tais como a Lei 23.597, de 11/3/20, aplicada aos servidores da área de Segurança Pública, Polícias Militar e Civil, Corpo de Bombeiros e Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, a Lei 23.630, de 2/4/20 que instituiu a Gratificação Temporária de Emergência em Saúde Pública – GTESP, para os médicos da FHEMIG que prestam serviços médico-hospitalares diretamente relacionados ao enfrentamento da pandemia de COVID-19;

(VI) todas as concessões retomadas impactam no crescimento vegetativo da folha de pagamento. Cabe destacar, como fator que interfere diretamente no crescimento das despesas de pessoal, o elevado volume de vantagens e benefícios concedidos em virtude de determinação judicial. Trata-se de situação que também não é afetada pelas vedações previstas na LC 173/2020.

Deste modo, esclarecemos que, não obstante tenha ocorrido aumento nas despesas com pessoal em razão do crescimento vegetativo da folha e das concessões supracitadas, trata-se de situações que se enquadram nas excepcionalidades previstas na LC 173/2020 e que estão em conformidade com as orientações emitidas pela AGE no Parecer Jurídico 16.247/2020.

Análise técnica

A Cfange analisou os esclarecimentos prestados, verificando as datas das publicações das leis e decretos que concederam as gratificações e adicionais aos servidores públicos, anteriores à decretação do estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19, bem como as demais situações de reajustes e/ou complementações salariais, que, embora devidamente enquadradas nas excepcionalidades previstas no art. 8º da Lei Complementar 173/20, impactaram o crescimento vegetativo da folha de pagamento no exercício de 2020.

É importante ressaltar que o inciso IX desse mesmo artigo proibiu a **contagem** do “tempo [entre 28/5/2020 e 31/12/2021] como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins”. Ou seja, não é o mero **efeito financeiro** que está suspenso, mas, sim, o próprio **período aquisitivo**.

37 - Baixa execução das ações de participação cidadã.

Redução significativa de dotações previstas a partir de 2017 e queda na execução a cada ano: 44,28% do previsto em 2017, 23,75% em 2018, 21,80% em 2019 e apenas 15,87% em 2020, além do empenho e a execução apenas no último quadrimestre.

Esclarecimentos

A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – Seplag, por meio do Ofício SEPLAG/SPLOR nº 55/2021 (30687204), prestou o seguinte esclarecimento:

Em que pese o histórico de baixa execução das ações de participação cidadã observado a partir de 2017, o Estado está envidando esforços no sentido de buscar o aumento da execução dessas ações. Nesse sentido, para o exercício de 2021, mediante a deliberação do Comitê de Orçamento e Finança, a Subsecretaria liberou parcela considerável das cotas orçamentárias referentes aos valores aprovados na LOA para as ações de participação cidadã. Além disso, orientou aos órgãos e entidades contemplados com os recursos dessa natureza que viabilizassem a execução dos mesmos, levando em consideração o objeto do gasto definido pela sociedade e a capacidade técnica e operacional de execução da demanda. Por fim, é importante mencionar que a Comissão de Participação Popular (CPP) da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), que coordena o processo de discussão participativa do PPAG, está mais ativa no monitoramento da execução das ações de participação cidadã. A CPP está mantendo contato com os dirigentes máximos dos órgãos e entidades contemplados, no intuito de acompanhar e viabilizar a execução das ações dessa natureza.

A defesa apresentada pela AGE acrescenta:

Sem prejuízo, o denominado orçamento impositivo das emendas parlamentares certamente contribui para maior participação cidadã na elaboração do orçamento e atenua um pouco o problema, por mecanismo diverso, como se permite aferir do relatório: 'Assim, as emendas impositivas consistem em ferramentas que aproximam o Poder Legislativo da elaboração do orçamento anual e buscam efetivar as políticas públicas demandadas pelos cidadãos.' (pág. 127)

Análise técnica

Como consta no presente relatório, para além do ano em tela, a falta de recursos, no contexto de crise financeira vivida pelo Estado de Minas Gerais, tem sido a principal justificativa apontada para a baixa execução das Ações da CPP nos últimos anos, somada a justificativas de ordem técnica. Entretanto, o que se observa é que as emendas de participação cidadã têm sido preteridas quando da execução das políticas públicas, com suas execuções se concentrando no último quadrimestre.

Em que pese as emendas impositivas do Poder Legislativo contribuírem para aproximar a gestão pública das demandas dos cidadãos, ao permitir que os deputados possam destinar recursos às suas bases eleitorais, as emendas de participação cidadã admitem que os beneficiários das políticas públicas vocalizem suas próprias demandas, além de permitirem que grupos que não se veem representados no Legislativo Estadual tenham suas prioridades inseridas no planejamento estatal.

No que se refere aos esforços para aumentar a execução dessas ações no exercício de 2021, apesar de um ligeiro avanço em relação ao ano anterior, até a metade do exercício houve execução em apenas três ações, ante 35 previstas, totalizando R\$ 533,485 mil (2,67% dos R\$ 20 milhões previstos para o ano), sinalizando que, apesar dos reiterados apontamentos desta equipe técnica, o descumprimento dos preceitos

constitucionais e legais que asseguram a participação popular na revisão no PPAG não foram atendidos em 2020 e devem continuar com baixa execução no exercício corrente. Portanto, reitera-se a proposta de recomendação para que o Estado envide esforços na execução das ações da CPP.

38 - Ausência de destinação de recursos aos municípios mais carentes, com o objetivo específico de promover o desenvolvimento e reduzir as desigualdades.

Inclusão no demonstrativo de despesas obrigatórias decorrentes de comandos constitucionais ou legais, como: dívidas, aumento de capital social de empresas, ressarcimentos, indenizações, transferências constitucionais a municípios e pagamento de proventos de inativos, não havendo destinação de recursos aos municípios mais carentes com o objetivo específico de promover o desenvolvimento e reduzir as desigualdades; pelo contrário, os valores previstos, a eles atribuídos no orçamento, são incluídos no demonstrativo independentemente de sua destinação.

Esclarecimentos

A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – Seplag, por meio do Ofício SEPLAG/SPLOR nº 55/2021 (30687204), prestou o seguinte esclarecimento:

A confecção do demonstrativo dos recursos a serem aplicados no desenvolvimento social dos municípios classificados nas cinquenta últimas posições no relatório do Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS, leva em consideração a regionalização, nesses municípios, dos valores planejados e executados nos programas governamentais. Entretanto, salienta-se que é possível a existência de programas governamentais cuja entrega/valor/benefício gerado contemplará, de forma indivisível, uma ou mais regiões ou o estado de Minas Gerais como um todo. Para tais casos não há que se falar em municipalização das metas orçamentárias. Sendo assim, a alocação espacial da programação e execução das metas físicas e orçamentárias contidas no PPAG pode ocorrer de três maneiras distintas: municipal, regional e estadual. Sendo assim, o registro da programação e da execução de forma regional ou estadual não significa que os municípios classificados nas cinquenta últimas posições do IMRS não foram beneficiados, mas sim que toda a região ou que todos os municípios do estado foram beneficiados com aquela política pública. A opção do Poder Executivo em proporcionalizar as metas planejadas e executadas nas regiões ou no estado de acordo com a população de cada município é apenas uma maneira de tornar divisível a entrega/valor/benefício que originalmente foi planejado e executado em localizadores mais genéricos. Por fim, sobre o aprimoramento da distribuição espacial dos recursos orçamentários do Estado, reitera-se que comumente recomenda-se aos órgãos e entidades, através dos manuais e dos treinamentos de elaboração, revisão e monitoramento do PPAG, que evitem a regionalização das metas físicas e orçamentárias planejadas e realizadas nos localizadores mais genéricos.

Análise técnica

Os esclarecimentos prestados tiveram foco na distribuição espacial dos recursos, enquanto o apontamento desta equipe técnica trata da ausência de destinação de recursos aos municípios mais carentes, com o objetivo específico de promover o desenvolvimento e reduzir as desigualdades. O que tem ocorrido é que os valores atribuídos a esses municípios no orçamento, independentemente de sua destinação, são incluídos no demonstrativo.

Em razão disso, converte-se o apontamento em proposta de determinação para que o Estado abstenha-se de incluir no demonstrativo despesas obrigatórias (repartição constitucional de receitas), já de direito e

pertencentes originariamente a esses municípios, e, ainda, limite-se aos projetos que possam realmente contribuir para o desenvolvimento dos municípios mais carentes do Estado e reduzir as desigualdades regionais.

39 – Inconsistências nos registros dos valores das compensações informadas na relação Processos Extintos – Precatórios, Ofício AGE/GAB/ASSGAB n.194/2021, na conta Depósitos Especiais – Sentenças Judiciais – Precatórios, decorrentes dos processos 13.020066000.46, 021771300.28, 13.026305300.61 e 13.032766300-62.

Esta equipe técnica, durante a análise das contas governamentais, solicitou à AGE o envio de informações sobre as compensações ocorridas durante o exercício, envolvendo o pagamento de créditos tributários utilizando precatórios devidos pelo Estado, tendo sido apuradas as seguintes inconsistências entre a conta Depósitos Especiais – Sentenças Judiciais – Precatórios e os valores constantes da relação encaminhada pela AGE:

- 1 – Siderúrgica Roma Ltda., parcelamento – 13.020066000.46, valor informado na relação, como precatório compensado, e não identificado no Siafi, R\$ 308.708,74;
- 2 - Globalbev Bebidas e Alimentos, parcelamento – 13.021771300.28, valor informado na relação, como precatório compensado, e não identificado no Siafi, R\$ 72.347,46;
- 3 – Edmundo Almeida M Filho, parcelamento – 13.026305300.61, valor em precatórios informado na relação da AGE, R\$ 98.750,57, e registrado no Siafi, R\$ 28.279,13;
- 4 – Herbert Silva Correia, parcelamento – 13.032766300-62, registrado no Siafi em 14/4/20, NLC 83, na UO – 1911 e UE – 1910026, no valor de R\$ 188.419,87, e não consta na relação da AGE.

Esclarecimentos

A AGE, por meio do Ofício AGE/GAB/ASSGAB nº 817/2021 (30430830) e do Despacho 359 (30384378), encaminhou cópias dos Termos de Formalização das Compensações, das telas de lançamentos contábeis e demais informações sobre cada apontamento, que serão detalhados a seguir.

Análise técnica

Quanto às empresas Siderúrgica Roma Ltda. e Globalbev Bebidas e Alimentos S/A, conclui-se que foram erroneamente incluídas na relação encaminhada pela AGE, considerando que as quitações dos citados parcelamentos ocorreram em 2019, conforme demonstram as telas do Siafi, encaminhadas, motivo pelo qual não foram identificadas no sistema quando da análise das compensações de 2020;

Quanto ao contribuinte Edmundo Almeida M Filho, conclui-se que o valor informado na relação da AGE, de R\$ 98.570,57, estava incorreto, já que, conforme informações prestadas pelo Núcleo de Auditoria Fiscal da AGE, bem como pelas telas encaminhadas, houve dois recolhimentos em espécie na quitação do parcelamento, restando o valor de R\$ 28.279,13 a ser compensado com precatórios, conforme registrado no Siafi e apurado por esta equipe técnica.

Em relação ao contribuinte Herbert Silva Correia, conforme informado pela Auditoria Fiscal da Receita Estadual, este precatório, em específico, foi quitado em 2019 e operacionalmente finalizado em 2020, motivo pelo qual não constou na relação da AGE, mas teve seu registro no Siafi.

Portanto, esta equipe técnica acata parcialmente os esclarecimentos prestados, sendo oportuno frisar que as inconsistências apuradas decorreram da ausência de conciliação necessária entre os registros contábeis e os gerenciais, quando da elaboração da planilha a ser encaminhada a esta Casa, ficando evidente a vulnerabilidade dos mecanismos de controle de precatórios, conforme comentado no Relatório Técnico da Cfange.

40 – Diferença de R\$ 351,475 milhões na despesa de Precatórios, entre o valor informado pela AGE e o registrado no orçamento.

Tendo em vista a baixa realização de despesa de precatórios frente à autorização orçamentária nos últimos anos, esta equipe técnica tem solicitado à AGE e aos Tribunais de Justiça e do Trabalho informações a respeito dos pagamentos anuais. As informações prestadas, referentes ao exercício de 2020, após confrontadas com os registros orçamentários, resultaram na diferença apontada, mostrando que a execução orçamentária ficou muito aquém das despesas efetivamente realizadas, de acordo com os demonstrativos de pagamento encaminhados.

Esclarecimentos

A Procuradoria do Tesouro, Precatórios e Trabalho informou que as divergências encontradas devem-se ao fato de não ter tido acesso, em tempo hábil, a todas as decisões proferidas pela Ceprec, que são utilizadas para as quitações financeiras escriturais, tendo em vista que ela efetuou pagamentos até 31/12/2020, último dia do exercício financeiro. Além disso, informou que consta no relatório fornecido pelo TJMG, aproximadamente, R\$ 115 milhões, referentes a reservas em contas judiciais remuneradas dos valores prognosticados dos precatórios, com vencimento em 2005, reservas essas que foram feitas diante da inviabilidade de se proceder a tempo à atualização dos valores devidos, em função da proximidade do recesso forense. Conforme esclarecimentos fornecidos anteriormente, a AGE é responsável por buscar junto ao TJMG as decisões e os cálculos dos precatórios, fazer as devidas conferências e encaminhá-los aos respectivos órgãos, para que providenciem as devidas quitações, excetuando apenas os precatórios do DER/MG.

Análise técnica

Inicialmente, importa observar que esse tipo de divergência também foi objeto de abertura de vista em 2019, tendo sido oferecidas as mesmas alegações. Portanto, os esclarecimentos prestados em relação ao exercício de 2020, ratificam o apontamento, evidenciando, mais uma vez, a ausência de tempestividade, de transparência e de controle operacional da execução orçamentária de precatórios, visto não existir compatibilidade entre os sistemas utilizados pelos órgãos responsáveis pela sua gestão, principalmente o TJMG, a SEF e a AGE, prejudicando, sobremaneira, a análise técnica dessa matéria.

A esse respeito, conforme levado ao Relatório Técnico de 2020, é importante atentar que o art. 48, § 6º, da LRF, estabelece a obrigatoriedade de todos os Poderes utilizarem sistemas únicos e integrados de execução orçamentária, administração financeira e controle – Siafics. Em virtude disso, foi editado, em 2020, o Decreto 10.540/21, por meio do qual foram estabelecidos requisitos mínimos para os Siafics. Nele, consta

que um sistema único é aquele cuja “base de dados é compartilhada entre os seus usuários, observadas as normas e os procedimentos de acesso, e que permite a atualização, a consulta e a extração de dados e de informações de maneira centralizada, nos termos do disposto no § 6º do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 2000”. E, ainda, que se considera sistema integrado aquele “que permite a integração ou a comunicação, sem intervenção humana, com outros sistemas estruturantes cujos dados possam afetar as informações orçamentárias, contábeis e fiscais, tais como controle patrimonial, arrecadação, contratações públicas, dentre outras”. No caso, é necessário que tais padrões mínimos sejam respeitados para fins de melhor controle dos precatórios estaduais.

Por tudo isso, ratifica-se a sugestão de realização de Auditoria, com a finalidade de desenvolver ações conjuntas com a SEF e a AGE, no sentido de estabelecer metodologias de controle e evidência contábil capazes de garantir confiabilidade e transparência aos dados disponibilizados no Siafi e, conseqüentemente, aos resultados levados ao Balanço Geral do Estado. De imediato, propõe-se recomendação aos Poderes Executivo e Judiciário para que promovam a integração e a compatibilidade entre os sistemas e as informações utilizadas pelos seus órgãos, no que diz respeito aos precatórios.

41- Realização de apenas uma audiência pública para debater o cumprimento, pelo Poder Executivo, das metas fiscais estabelecidas pelo Estado.

No que tange ao cumprimento de metas quadrimestrais, observou-se, ainda, que somente em 21/10/20 ocorreu uma audiência pública para debater o cumprimento, pelo Poder Executivo, das metas fiscais estabelecidas pelo Estado, referentes ao 1 e 2 quadrimestres de 2020, o que vai de encontro ao determinado no parágrafo quarto do art. 9 da LRF.

Esclarecimentos

A Seplag apresentou os seguintes esclarecimentos:

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

[...]

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

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

O que se seguiu foi o lançamento pelo Governo Estadual daquele que foi chamado de Plano de Contingenciamento de Gastos do Poder Executivo, estatuído pelo Decreto no 47.904/2020, publicado em março, o qual trouxe um novo e significativo aperto

orçamentário para todos os órgãos e entidades, resguardando tão somente as unidades de saúde que estão diretamente envolvidas no combate à pandemia. Dentre as medidas tomadas para a contenção das despesas de modo geral no Poder Executivo, promoveu-se um contingenciamento adicional da ordem de R\$ 2,52 bilhões nas despesas de custeio e capital que, somado ao estabelecido no Decreto de Programação Orçamentária, resulta em R\$3,85 bilhões contingenciados em relação ao valor publicado inicialmente na LOA 2020.

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

Em complemento aos esclarecimentos acima, a AGE pontuou ser aplicável a intranscendência subjetiva das sanções.

Análise técnica

As audiências públicas acima mencionadas são impostas pela norma e seu descumprimento não possui sanção prevista em lei, motivo pelo qual não há que se falar em intranscendência subjetiva das sanções. A Cfamge entende que a ALMG deveria ter sido instada a se manifestar, pelo Estado. Posto isto, considera que os esclarecimentos, por ora, são suficientes e os acolhe.

42- Descumprimento parcial da Programação Orçamentária, tanto sob o enfoque do Decreto 47.865, quanto do Plano de Contingenciamento.

A Cfamge analisou o comportamento da despesa programada, frente à realizada, em cada um dos trimestres, e, ainda, evidenciou a programação inicial (Decreto 47.865/20) e a programação atualizada (Plano de Contingenciamento). Causou estranheza que os valores propostos no Plano de Contingenciamento não tenham sido respeitados em nenhum trimestre, tendo a despesa empenhada superado a programada, em todos eles, em mais de 100%, sendo que, no último trimestre, em mais de 500%. Aliás, nem mesmo a programação inicial, salvo no primeiro trimestre, foi respeitada, conforme evidenciado.

Esta unidade técnica, com base na descrição feita no art. 2º do Plano de Contingenciamento, buscou analisar se as restrições impostas pelo próprio Governo foram cumpridas. Contudo, em razão da descrição ampla dos elementos e itens de despesa, a análise de controle externo encontrou limitações que impediram um trabalho mais assertivo.

Diante do descumprimento parcial da Programação Orçamentária, tanto sob o enfoque do Decreto 47.865, quanto do Plano de Contingenciamento, sugere-se que seja aberta vista ao Estado para que preste os devidos esclarecimentos. Sugere-se, ainda, que ele reveja a sua programação e trace metas o mais realistas e próximas da realização possível, para que não haja uma grande distância entre o programado e o executado, conforme ocorreu em 2020.

Esclarecimentos

O Estado esclareceu que:

Inicialmente se fazem necessários alguns apontamentos em relação aos quadros denominados “Programação Trimestral e Execução Orçamentária - Anexo aos Decretos 47.865/20 e 47.904/20” e “Programação Trimestral e Execução Orçamentária por Grupo de Despesa - Anexo aos Decretos 47.865/20 e 47.904/20” no relatório da Cfange. Foi evidenciado nesses quadros o valor empenhado no exercício de 2020 de R\$20.011.776.951,00. Para que se possa comparar a execução 2020 com as programações publicadas nos dois decretos em questão, faz-se necessário expurgar desse valor despesas que não compõem a base contingenciável em análise, quais sejam: ação 7009 (Complementação Financeira do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS) cujo volume de empenho em 2020 totalizou R\$6,1 bilhões; ação 7663 (Captação de Recursos para Formação do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP) cujo volume de empenho em 2020 totalizou R\$637,5 milhões; despesas com contratações temporárias em que se optou por retirá-las da programação trimestral de custeio, visto serem processadas em folha de pagamento, nos elementos itens 1307, 1323, e elemento de despesa 34, cujo volume de empenho em 2020 totalizou R\$427,1 milhões.

A pandemia trouxe para Minas Gerais um agravamento acentuado da crise fiscal, sendo esta um desdobramento da queda da atividade econômica. Projetou-se inicialmente queda da receita tributária da ordem de R\$7 bilhões em relação ao previsto na LOA 2020. Medidas drásticas se tornaram urgentes no que se refere aos gastos públicos. Esse contexto foi levado como base para a edição do Decreto 47.904/2020. A partir da publicação do Decreto, iniciou-se um trabalho intenso junto aos órgãos e entidades no sentido de se promover ampla readequação de contratos, compromissos firmados, e programações efetuadas no início do exercício. Discutiu-se com cada órgão e entidade a viabilização dos contingenciamentos propostos. À luz das autorizações concedidas no art. 2º do Decreto 47.865/2020, bem como no art. 3º do Decreto 47.904/2020, procurou-se entender a realidade de cada órgão, avaliando os impactos da interrupção de serviços públicos essenciais e, dessa forma, quando necessário eram flexibilizados os limites constantes no art. 2º do Decreto 47.904/2020, bem como eram concedidos descontingenciamentos. Há que se considerar a publicação dos limites orçamentários referentes aos índices constitucionais da saúde, educação e Fapemig. Publica-se seus limites trimestrais, no entanto a imposição constitucional do gasto veda contingenciamentos.

Análise técnica

De acordo com a linha argumentativa do Estado, para que seja possível analisar a execução da Programação Orçamentária frente ao que foi projetado nos Decretos 47.865/2020 e 47.904/2020, devem ser expurgados, do valor da despesa empenhada (R\$ 20,011 bilhões), R\$ 6,010 bilhões, referentes à Complementação Financeira do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, e R\$ 637,5 milhões, referentes à Captação de Recursos para a Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP, por não comporem a base contingenciável. Nesse ponto, a Cfange deixa de acolher a explicação, pois na Programação Orçamentária do Estado não há qualquer ressalva quanto a essas ações, de modo que se subentende que elas foram incluídas na programação inicial e, por decorrência lógica, consideradas quando do Plano de Contingenciamento. Tanto assim o é que o art. 5º do Decreto 47.904/2020 expressamente declara que o seu Anexo irá **substituir** o Anexo do Decreto 47.865/2020 e, no mesmo sentido, tem-se o Memorando.SEPLAG/SPLOR.nº 111/2021, ao dispor que:

O Decreto nº 47.904, de 31 de março de 2020, dispôs sobre o Plano de Contingenciamento de Gastos do Poder Executivo, atualiza o Anexo do Decreto nº 47.865, de 14 de fevereiro de 2020 e dá outras providências.

Superado esse ponto, é acolhida a ponderação de que devem ser expurgados, do valor da despesa empenhada (R\$ 20,011 bilhões), R\$ 427,1 milhões (despesas com contratações temporárias em que se optou por retirá-las da programação trimestral de custeio, visto serem processadas em folha de pagamento, nos elementos 1307, 1323, e elemento 34), pois há ressalva expressa nos anexos dos Decretos de Programação Orçamentária em questão.

Não obstante, quando decotado o valor apontado, permanece o descumprimento da Programação Inicial e do Plano de Contingenciamento, conforme demonstrado nas tabelas a seguir, atualizadas em consonância com o aqui assinalado:

**Programação Trimestral e Execução Orçamentária
Anexo aos Decretos 47.865/20 e 47.904/20**

Exercício de 2020							R\$	
Trimestre	Programação		Diferença (A-B)	Despesa Empenhada (C)	Diferença (A-C)	Diferença (B-C)	AH (C/B) %	AH (C/A) %
	Decreto 47.865 (A)	Decreto 47.904 (B)						
1º	4.514.659.422	1.374.434.679	3.140.224.743	2.849.623.631	1.665.035.791	-1.475.188.952	207	63
2º	3.857.519.906	1.675.836.556	2.181.683.351	4.306.916.487	-449.396.581	-2.631.079.931	257	112
3º	3.857.519.906	1.255.743.053	2.601.776.853	4.525.976.092	-668.456.185	-3.270.233.038	360	117
4º	3.857.519.906	1.255.743.053	2.601.776.853	7.902.615.672	-4.045.095.765	-6.646.872.618	629	205
TOTAL	16.087.219.141	5.561.757.341	10.525.461.800	19.585.131.881	-3.497.912.740	-14.023.374.540	352	122

Fontes: Anexos aos Decretos Estaduais 47.865 e 47.904, de 2020; e Armazém de Informações - Siafi.

**Programação Trimestral e Execução Orçamentária por Grupo de Despesa
Anexo aos Decretos 47.865/20 e 47.904/20**

Exercício de 2020						R\$	
Grupo de Despesa	Decreto 47.865 (A)	Decreto 47.904 (B)	Despesa Empenhada (C)	AH (B/A) %	AH (C/A) %		
						3 Outras Despesas Correntes	13.296.178.135
4 Investimentos	2.598.943.970	212.508.251	736.455.019	8	28		
5 Inversões Financeiras	192.097.036	133.231.613	493.457.939	69	257		
TOTAL	16.087.219.141	5.561.757.341	19.585.131.881	35	122		

Fontes: Anexos aos Decretos Estaduais 47.865 e 47.904, de 2020; e Armazém de Informações - Siafi.

Cumprir ressaltar que, apesar dos impactos financeiros decorrentes da Covid-19, a arrecadação de impostos no Estado atingiu 98% do esperado e, quando comparados os exercícios de 2019 e 2020, tem-se que o valor arrecadado de todos os impostos cresceu de um ano para o outro, conforme apontado e detalhado no relatório técnico.

Quanto ao fato de que o Estado possui índices constitucionais a cumprir e que isso afeta o contingenciamento, esta unidade técnica também não acolhe o argumento. Primeiro, pois isso é de conhecimento prévio; segundo, pois quando da programação inicial e de contingenciamento esses fatores devem ser considerados; terceiro, pois os índices não foram alcançados em 2020 e nem em exercícios anteriores, quando não ocorreu qualquer contingenciamento; e quarto, pois não possui qualquer amparo legal ou técnico.

A Cfange não deixa de reconhecer que o Plano de Contingenciamento, mesmo no momento em que não era obrigatório, foi positivo para o Estado. Contudo, mantém a sugestão de que seja revista a programação do Estado, com o alinhamento de metas mais realistas e próximas da realização possível, e, ainda, caso o Estado tenha por objetivo expurgar quaisquer valores, inclusive os valores acima mencionados, que o faça de forma clara e transparente, evidenciando em seus atos públicos o que está sendo considerado em sua programação e o que não está, pois, em respeito à transparência e à publicidade, deve deixar isso evidente, evitando

subjetivismos e também que os sistemas de registros internos se sobreponham à norma, o que impede tanto o controle externo quanto o controle social.

43 – Manutenção de valores antigos de Restos a Pagar referente às despesas com publicidade.

Após a movimentação, em 2020, dos Restos a Pagar Não Processados, observou-se que, dos inscritos entre 2012 e 2019, ficou um saldo sem a devida baixa, no valor de R\$ 37,541 milhões. Em dezembro/20, foram inscritos em RPNP R\$ 315,855 milhões, que representam 89,38% do total de R\$ 353,396 milhões. Em Restos a Pagar Processados, constam saldos desde 2011 e as inscrições realizadas no final de 2020 perfazem um total de R\$ 119,199 milhões, 49,09%, o que significa que mais de 50% do saldo de RPP são de origem de exercícios anteriores a 2020.

Esclarecimentos

A **Secretaria de Estado de Governo e a Advocacia Geral do Estado**, por meio do Ofício SEGOV/GAB nº 212/2021 (30389200), esclareceram que: “1. Quanto a Manutenção de valores nos valores em Restos a Pagar dos exercícios de 1998 e 2005: - Relatório da CEFANGE páginas 397 a 405 (30030365) a) Exercícios de 1998 – Saldo apontado pela CFAMGE/TCEMG no Relatório de Abertura de Vistas Balanço 2020 com valor de R\$ 116.225,00 (cento e dezesseis mil duzentos e vinte e cinco reais) - Os credores são: Casablanca Comunicação e Marketing Ltda. e SMP&B Comunicação Ltda. – não foram pagos, pois, encontram-se sub judice. b) Exercício de 2005 – Saldo apontado pela CFAMGE/TCEMG no Relatório de Abertura de Vistas Balanço 2020 R\$ 428.989,23 (Quatrocentos e vinte e oito mil, novecentos e oitenta e nove mil e vinte e três centavos) – Os credores são: SMP&B Comunicação Ltda. e DNA Propaganda Ltda. – Honorários devidos a essas agências de publicidade. Não foram pagos por recomendação da Advocacia Geral do Estado – AGE, que determina que o Estado não deve efetuar os pagamentos devidos a esses titulares, face as mais variadas razões de ordem jurídica e de conveniência administrativa, presentes no histórico da contratação que gerou tais saldos, constante do Ofício nº 401/2014-CJ, de 23/12/2014 e Nota Jurídica nº 4.150 também de 23/12/2014. Com intuito de atualizar o status dos impedimentos descritos nos itens a e b, serão encaminhados aos órgãos de controle e justiça solicitação de informação acerca do andamento dos processos estabelecendo assim status mais atualizado referente aos valores constantes nestes impedimentos.”

A Secretaria de Estado de Saúde, com o apoio da Secretaria Geral encaminhou a resposta a este item através do Ofício SECGERAL/GABINETE nº 1648/2021 (30940665) juntamente com o Memorando SECGERAL/SUBSECOM/NCP nº 221/2021 (30891104) e referenciando ainda a Planilha de Restos a Pagar (30346458) , que por conterem tabelas e planilha não foi possível sua transcrição para este relatório, devendo ser consultados os referidos documentos citados no SEI.

A Secretaria de Estado de Educação – Subsecretaria de Administração - Jurídico, através do Memorando SEE/SA – JURÍDICO nº 512/2021 (30490900) apresentou o seguinte esclarecimento:

“Trata-se de despesa realizada pela unidade executora 1260047 - SRE Unai, cujo fornecedor se encontra inadimplente sem conta corrente bancária aberta, portanto, sem condições de receber o recurso. A SEE permanece aguardando retorno do fornecedor para pagamento do mesmo.”

Já a **Secretaria Geral** respondeu no Memorando. SECGERAL/SUBSECOM/NCP. nº 212/2021: “2.1). Em relação aos restos a pagar dos anos de 1998, 2005, 2013 e 2014, informamos que: Os valores inscritos em Restos a Pagar Processados dos anos de 2017 e 2018 da UO 1491 – SEGOV referem-se às comissões retidas

da empresa MC.Com Ltda. – CNPJ: 03.702.647/0001-53 devido ao processo junto ao Ministério Público. O valor de R\$ 31.255,29 no ano de 2018 corresponde aos empenhos de DEA emitidos em nome da empresa JMM Comunicação Ltda. – CNPJ: 03.869.044/0001-40 não foram pagos face a empresa estar com a Encaminharemos o SEI número 1630.01.0000367/2020-04 solicitando orientações de como proceder neste caso. Os valores inscritos em Restos a Pagar Processados dos anos de 2018 e 2019 da UO 1491 – SEGOV já foram pagos e os valores registrados em Resto a Pagar Não Processados foram cancelados automaticamente, mesmo após a nossa solicitação de manutenção do saldo. Os valores inscritos em Restos a Pagar Não Processados dos anos de 2019 e 2020 da UO 1631 – SG estão sendo liquidados e pagos conforme o envio, pela as agências fornecedoras, da documentação correta. Informo ainda que os valores insubsistentes já foram cancelados após autorização do Núcleo Central de Publicidade da Subsecom. · Os valores inscritos em Restos a Pagar Não Processados dos anos de 2013 a 2015 da UO 4291 – FES não foram executados pela Subsecom. Os valores inscritos em Restos a Pagar Processados dos anos de 2019 a 2020 da UO 4291 – FES já foram pagos e os valores registrados em Resto a Pagar Não Processados estão sendo liquidados e pagos conforme o envio, pela as agências fornecedoras, da documentação correta. Os valores insubsistentes de RPNP já foram cancelados após autorização do Núcleo Central de Publicidade da Subsecom.

Análise técnica

Os esclarecimentos prestados à SEF, pelas unidades orçamentárias responsáveis pelos saldos dos Restos a Pagar com publicidade e pela AGE, são esclarecedores e pertinentes. Mas cabe observar que, se há agências publicitárias que estão sub judice ou que, por recomendação da AGE, não se deve efetuar pagamentos a determinados credores face às mais variadas razões de ordem jurídica, deveria o Governo alertar as unidades orçamentárias para que não continuem realizando contratos de publicidade com tais agências enquanto houver alguma pendência judicial. É o caso da agência Casablanca Comunicação e Marketing Ltda., que, em 2021, continua atuando como prestadora de serviços ao Estado. **Dessa forma, converte-se o apontamento em recomendação ao Poder Executivo.**

44 - Discrepância entre a previsão inicial e a efetiva arrecadação na Fonte 13 – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb – Regularização de Exercícios Anteriores, sendo que o Estado sabia, de antemão, quanto iria arrecadar em 2020, uma vez que a previsão decorre do acordo celebrado com a AMM.

Conforme levantamento feito por esta unidade técnica, ao longo do exercício, 10 fontes não previstas na LOA (sendo que dentre elas há 5 criadas em 2020) tiveram efetiva arrecadação, representando, ao final do exercício, quando somadas, 4% da Receita Fiscal. Dentre elas, a Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb – Regularização de Exercícios Anteriores, criada em 2020, superou em 428.406% a previsão inicial. Importante destacar que o Estado já sabia de antemão quanto iria arrecadar em 2020, uma vez que a previsão decorre do acordo celebrado com a AMM, em 2019. Não parece razoável, portanto, previsão tão aquém da receita realizada.

Esclarecimentos

O Estado assim se manifestou:

No momento da elaboração da Lei Orçamentária de 2020 ainda não havia previsibilidade quanto à forma de utilização dos recursos a serem recebidos em decorrência da

regularização dos repasses do Governo de Minas Gerais ao Fundeb. Dessa forma, todos os valores referentes ao Fundeb foram orçados em sua Fonte de Recurso original, qual seja, a Fonte 23 – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB.

No dia 03 de setembro de 2020, houve a emissão do Memorando 46/CFAMGE/2020 pelo Tribunal de Contas do Estado, que enunciava a possibilidade de desvinculação dos citados recursos exclusivamente para o combate à pandemia e seus efeitos. Diante do parecer lavrado pelo Tribunal e com base no princípio da prudência orçamentária, a SEPLAG MG decidiu pela criação de nova Fonte para evidenciar a entrada dos recursos decorrentes da regularização dos repasses do Fundeb, a Fonte 13 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB –Regularização de Exercícios Anteriores.

Na ocasião da criação da fonte de recursos, foi realizada uma abertura de crédito de apenas R\$ 1.000,00 nas dotações a fim de possibilitar a arrecadação na referida fonte. A inserção de valores superiores a este iria onerar artificialmente a previsão de recursos do Fundeb, uma vez que eles já haviam sido orçados na Fonte 23 e, enquanto valores de previsão inicial constantes da LOA, não poderiam ser alterados. Assim, houve uma discrepância entre os valores orçados e os valores efetivamente arrecadados na Fonte 13.

Análise técnica

Para o exercício de 2020, a Cfamge acolhe os esclarecimentos, por considerá-los suficientes.

Todavia, pontua que, para 2021, esses esclarecimentos não serão acolhidos pela unidade técnica. Em análise à LOA 2021, causa estranheza que a Fonte 13 – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb – Regularização de Exercícios Anteriores não tenha sido novamente considerada, tendo sido incluída posteriormente, pois o Estado já sabia de antemão quanto deveria arrecadar em 2021, uma vez que a previsão decorre do acordo celebrado com a Associação Mineira de Municípios – AMM, em 4 de abril de 2019, cujo Anexo, inclusive, contém a previsão dos valores mês a mês. Não parece razoável, portanto, a sua não inclusão na LOA.

45 – Crescimento abrupto e contínuo das renúncias de IPVA nos últimos 5 anos, sendo que de 2019 para 2020 cresceu mais de 41%, ao passo que a receita de IPVA aumentou somente 4%.

O crescimento da renúncia de IPVA já foi objeto de abertura de vista em 2019, ano em que foi apurado um aumento de 2.403,99%, relativamente ao período de 2015 a 2019, tendo a SEF declarado que o Estado renunciou a uma arrecadação hipotética, que nunca teria se não diminuísse a alíquota do IPVA das locadoras, devendo-se considerar essa proposição mais de crescimento de arrecadação do que de renúncia, sabendo-se que 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. No entanto, mesmo acatando os esclarecimentos, esta unidade técnica considerou necessário solicitar ao Governo um estudo mais aprofundado da relação entre o crescimento da arrecadação e da renúncia de receita de IPVA, dada a discrepância entre os percentuais de crescimento.

Esclarecimentos

A SEF/MG, inicialmente, assegurou que a política tributária mineira decorrente da redução de alíquota do IPVA dos veículos pertencentes às locadoras tem se mostrado eficaz e que, desde 2017, tem incluído, nas prestações de contas anuais e leis orçamentárias, a renúncia fiscal decorrente da redução de alíquota do IPVA dos veículos pertencentes às locadoras, mesmo considerando a sua generalidade, visto que a Lei

14.937/2003, alterada pela Lei nº 22.549, de 30/6/17, trata de benefícios de caráter geral, e que, na dúvida sobre a inclusão ou não das estimativas dos seus efeitos, em obediência ao “princípio da prudência”, decidiu por informar tais desonerações, dando-lhes total transparência. Nesse sentido, a partir de 2017, a SEF/MG externalizou e especificou a “renúncia fiscal” em referência, porém considera que tal gasto tributário não compõe tecnicamente a contabilidade pública, sendo apenas uma referência tributária.

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

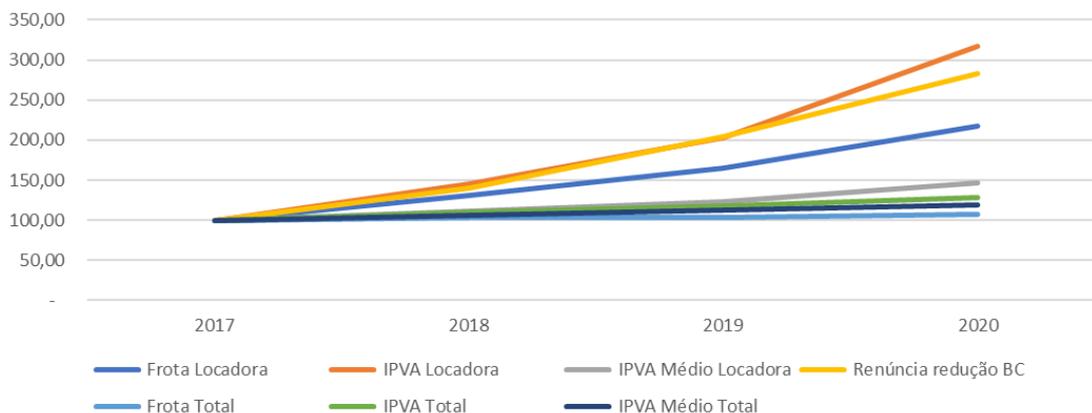
A SEF também apresentou estudo de impacto, demonstrando o incremento na arrecadação de ICMS, em parte justificado pela atração dos registros dos veículos das locadoras para Minas Gerais, apontando que, na hipótese de suspensão da redução de alíquota de IPVA para o seguimento, haveria perda de R\$ 622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

Valores referentes às Locadoras e Total do Estado

Exercício	Locadoras			RENÚNCIA Redução Alíquota	Frota Total		
	Frota Tributável	Valor Emitido	Valor médio IPVA		Frota Tributável	Valor Emitido	Valor médio IPVA
2015	262.126	84.120.932,30	320,92	-	8.779.893	3.986.083.328,10	454,00
2016	279.972	98.477.854,39	351,74	-	9.152.791	4.504.978.418,30	492,20
2017	328.889	124.236.460,50	377,75	368.934.514	9.485.408	4.752.767.151,40	501,06
2018	431.991	181.018.191,32	419,03	518.943.872	9.843.162	5.235.631.747,70	531,91
2019	543.033	252.507.212,42	464,99	755.146.283	9.830.022	5.573.254.960,90	566,96
2020	713.695	394.523.139,88	552,79	1.044.423.459	10.207.673	6.116.171.947,50	599,17

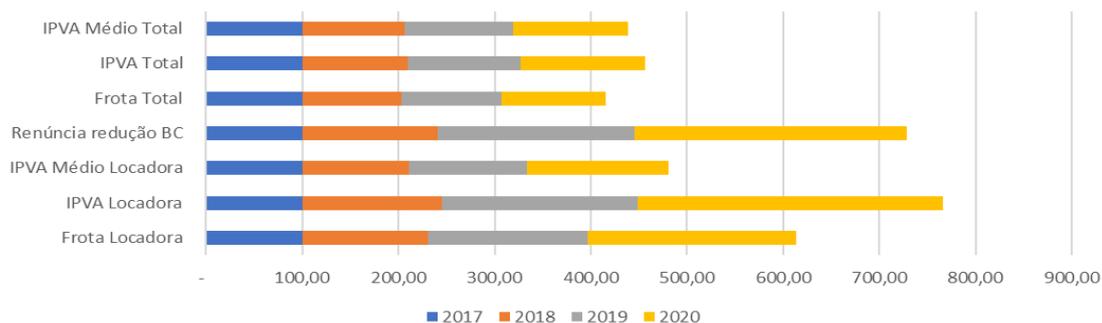
Evolução Indicadores IPVA

Base 2017 = 100



Evolução Indicadores IPVA

Base 2017 = 100



Estudo de Impacto - Benefício Fiscal Locadoras

Cenários	IPVA Locadoras			ICMS Locadoras		Receita Total
	Frota Automóveis	Alíquota	Receita IPVA	Frota Automóveis 0 Km adquiridos e entregues em MG	Receita ICMS	
Base Referencia atual - 2020 - Aliquota IPVA 1% e Frota Automóveis MG representando 67% da Frota Nacional						915.967.231,44
	557.512	1,0%	349.642.696,80	154.940	566.324.534,64	
Elevação alíquota de IPVA de 1% para 4% e Frota de automóveis de MG representando 10% da Frota Nacional (1)						293.267.958,48
	83.211	4,0%	208.741.908,54	23.125	84.526.049,95	
Impacto Anual			- 140.900.788,26		- 481.798.484,69	- 622.699.272,96

Nota (1) Frota em MG estimada em 10% da frota nacional (Part. % MG no PIB).

Elaboração: DIEF/SAIF

Fonte: SISPVA/SAIF, DETRAN e NF-e

Por sua vez, a AGE se manifestou, sustentando que a redução da alíquota do IPVA, de 4% para 1% para os veículos de locação, não é produto da atual gestão, tendo sido alterada pela Lei 22.549/17, e que encontra-se em discussão na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais o PL 1.657/20, de autoria da deputada Beatriz Cerqueira (PT), com o objetivo de cancelar aquela alíquota especial, quadruplicando o valor do imposto para as locadoras, ao passo que o Deputado Gustavo Valadares alertou, na Reunião Ordinária do dia 27/5/20, que o fim do benefício pode reduzir a arrecadação do Estado em R\$ 320 milhões⁸.

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

[...] se a renúncia de receita inexistir, sempre que o estímulo fiscal resulte em 'custo orçamentário zero', tal estímulo não está hospedado pelo artigo 14 e toda a sequência do artigo é inaplicável, na medida que, naquele exercício, não implica renúncia de receita orçamentária programada, a que se refere o artigo⁹.

Análise técnica

Os estudos apresentados pela SEF apenas corroboram a análise técnica, uma vez que demonstram haver alíquota diferenciada para as locadoras de veículos, o que, na prática, configura hipótese de isenção específica. O argumento de que o aumento da renúncia de IPVA, apurado a partir da alteração de alíquota em 2017, com o advento da citada lei, é compensado pelo incremento na arrecadação de ICMS decorrente do aumento da frota de veículos das locadoras também não procede. Isso porque, o art. 14 da LRF estabelece que as medidas de compensação, no caso de renúncias específicas, devem ser adotadas de forma prévia.

A propósito, Tathiane Piscitelli (2021, p.118), professora de Direito Tributário da FGV, possui entendimento contrário ao que fora lançado pela AGE em sua petição:

Vale ressaltar que a adoção de tais medidas tem por pressuposto a majoração de tributo. Seria inadequado, portanto, o ente se fiar em crescimento de arrecadação por conta de eventual crescimento econômico. A medida de compensação está atrelada à criação ou aumento de tributo e não às oscilações arrecadatórias provenientes da situação econômica do país.

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

Por esse motivo, essa equipe técnica não acolhe os argumentos apresentados em sede de defesa, mas deixa de imputar responsabilidade, tendo em vista que a redução de alíquota teve início em 2017, antes do mandato do responsável.

46 – Baixa aderência dos valores empenhados com a previsão orçamentária das receitas da TFRM.

Na aplicação dos recursos da Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – TFRM, alocados na Fonte 72, apurou-se a baixa aderência dos valores empenhados com os fixados na LOA, seja para mais ou para menos, em grande

⁸ [Líder do Governo defende manutenção de benefício fiscal - Assembleia de Minas \(almg.gov.br\)](https://www.almg.gov.br)

⁹ [ISENÇÕES E DIREITO A CRÉDITO DO I \(gandramartins.adv.br\)](https://www.gandramartins.adv.br)

parte das ações de todos os órgãos envolvidos, situação melhor apenas no Igam, com somente duas ações com grande descompasso. De forma amostral, verificou-se, pelo Sigplan, que a justificativa para as discrepâncias pautou-se no contingenciamento de gastos, em função da pandemia de Covid-19. Entretanto, os recursos inicialmente fixados para as ações permaneceram, em regra, autorizados na mesma medida, ou até mesmo aumentados, até o final do exercício, não restando comprovada, pois, a sua utilização para o enfrentamento à pandemia.

Esclarecimentos

A CGE e a SEF encaminharam as notas técnicas e memorandos da Semad, Feam, IEF e Igam, contendo as respectivas manifestações sobre esse apontamento, nas quais, em síntese, foi justificado que a baixa aderência na execução das ações com recursos da Fonte 72 deu-se em razão de que a referida fonte, que antes financiava apenas Despesas de Custeio e de Capital daquele órgão e entidades, passou a custear também as Despesas de Pessoal e Encargos Sociais e de Auxílio-Alimentação, sobre as quais aquelas unidades não possuem gestão, a qual se concentra na Seplag. Para fazer face a essas despesas, foi necessária a edição de créditos adicionais, dotando os créditos não fixados ou insuficientemente fixados inicialmente no Orçamento de 2020, provocando as distorções. Quanto às despesas de custeio e de capital, informaram que, ao contrário, foram em grande parte ou totalmente contingenciadas, em função do Decreto 47.904, de 31/3/20, que dispõe sobre o Plano de Contingenciamento de Gastos do Poder Executivo, objetivando direcionar ações gerais para mitigar os impactos financeiros causados pela pandemia de Covid-19, como a redução de despesas; a suspensão de contratos de serviços considerados não essenciais, ou a redução em 25% do patamar de execução atual, daqueles impossibilitados de paralisação total, o que deu causa à baixa aderência na execução das respectivas ações, em relação ao crédito autorizado.

Análise técnica

De fato, verificou-se aumento expressivo de gastos na Ação 2500 – Assessoramento e Gerenciamento de Políticas Públicas, visando o custeio das despesas com Pessoal e Encargos, na Feam, IEF e Igam, conforme informado, promovendo o distanciamento entre os valores fixados e os empenhados.

Diferentemente da Ação 2500, as demais teriam abarcado despesas de custeio e de capital, como alegado, tendo sido, em sua maioria, em parte ou totalmente contingenciadas, ocasionando empenhos em menores proporções que os créditos fixados. Contudo, o que causou estranheza, conforme apontado no relatório técnico, foi o fato de os valores permanecerem autorizados até o encerramento do exercício, em alguns casos até acima dos fixados, especialmente na Feam, não tendo sido utilizados, portanto, nem para os fins originais nem para o enfrentamento à pandemia, fato esse que não foi abordado pela defesa. Para além da Ação 2500, igualmente a defesa não mencionou, e tampouco justificou, as situações de empenhamento das despesas em valores acima do crédito inicial fixado na LOA, o que ocorreu de forma mais destacada em três ações: 4339 da Semad, 4280 do IEF e 4216 do Igam.

Assim, esta equipe técnica acata em parte a defesa, especialmente as alegações de distanciamentos decorrentes do contexto da crise sanitária que o Estado vivenciava em 2020 e ainda vivencia, entendendo ser flagrante a necessidade de redefinição de diretrizes e de medidas de ajuste fiscal, mas ressalta a ausência de manifestação sobre alguns dos pontos levantados e sugere recomendação no sentido de que a Semad, a Feam, o IEF e o Igam atentem para a importância da qualidade do planejamento governamental, fazendo com que a sua execução se aproxime ao máximo do que nele foi fixado, dando mais transparência e eficácia à gestão.

47 - Ausência de planejamento para atingir o equilíbrio do sistema previdenciário, em virtude da não regulamentação do Funprev e da adoção do Fepremg, como medida complementar, sem que as principais estejam regularizadas.

Embora o Governo Estadual tenha providenciado recente reforma previdenciária, consistindo especialmente em elevar as alíquotas de contribuição e em enrijecer os critérios para a concessão de benefícios, as modificações não abordaram medidas para a regularização no que se refere aos parâmetros, diretrizes e critérios de responsabilidade previdenciária estabelecidos pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia – SEPRT/ME, nem por sua própria legislação.

A reforma não contemplou um plano de amortização de déficit atuarial para o RPPS-MG, nem estruturou a segregação da massa já prevista na legislação mineira, pela LC 131/13, mantendo, portanto, o ente sem nenhuma das alternativas possíveis para o equacionamento de déficit atuarial exigidas pelo regramento da previdência do setor público, e com seu RPPS operando exclusivamente em regime financeiro de repartição simples.

Esclarecimentos

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

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

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

Por fim, demonstra em gráfico e tabela, cuja fonte é a avaliação atuarial de 2020, que o déficit atuarial era, no ano de 2018, de R\$ 606,000 bilhões e que, em 2020, após a reforma, passou para um pouco menos do que R\$ 499,000 bilhões, afirmando que a reestruturação do RPPS objetivou a busca e manutenção do seu equilíbrio financeiro e atuarial, de acordo com as possibilidades financeiras concretas do Estado.

Análise técnica

Apesar das dificuldades financeiras alegadas para a não regulamentação do Funprev e, portanto, a não instituição do regime financeiro de capitalização no RPPS-MG, a Lei Nacional 9.717/98, por meio de suas regulamentações, cuja mais recente é a Portaria SPREV/MF 464/18, estabelece que esse é o regime financeiro obrigatório para os benefícios de aposentadoria e de reversão de aposentadoria em pensão

concedidos pelos RPPS. O regime financeiro de repartição simples só é permitido em casos de segregação da massa, quando necessariamente também existe um fundo em capitalização que almeja o equilíbrio financeiro e atuarial, o qual, após a extinção dos compromissos do fundo em repartição, promoverá equilíbrio a todo o RPPS. Portanto, a instituição do fundo em capitalização não é uma discricionariedade do Governo do Estado, mas uma obrigação legal e necessária para o alcance de uma previdência sustentável.

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

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

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

48 - Ausência de demonstração dos critérios utilizados para estimação do benefício de aposentadoria, no Ipsemg, em todas as possibilidades consideradas na avaliação atuarial, preferencialmente com a expressão do cálculo utilizado na sua apuração.

Apesar de solicitada, a nota técnica atuarial aplicável à avaliação atuarial com data focal no encerramento do exercício de 2020, não foi disponibilizada à Cfange dentro do prazo para análise desta unidade técnica, e, dentre os documentos enviados, não foi possível identificar se o valor estimado dos benefícios de aposentadoria foi apurado dentro dos critérios mínimos estabelecidos pelo regramento das avaliações atuariais dos RPPS. Além disso, o Relatório da Avaliação Atuarial permitia interpretação dúbia em relação a esse critério.

Esclarecimentos

O Ipsemg disponibilizou a Nota Técnica 27/2021, que descreve os critérios utilizados e formulações de cálculo necessárias à apuração das provisões matemáticas e do custo de equilíbrio dos benefícios sob a responsabilidade do RPPS, inclusive a forma de estimação do valor mensal do benefício de aposentadoria e os critérios para definição da idade provável de aposentadoria, os quais têm especial relevância no que se refere a este item, especificamente.

Análise técnica

A nota técnica apresentada esclarece a dúvida surgida durante a análise da base técnica e cadastral do Ipsemg quanto à estimativa do valor do benefício mensal de aposentadoria. O documento explica que os benefícios calculados pela média das remunerações de contribuição utilizam um indicador inflacionário dos salários de contribuição do RGPS para atualizar o salário de contribuição descontado até a idade estimada de entrada do servidor no mercado de trabalho. Esclarece ainda que, caso o valor apurado por esse método leve a benefícios superiores aos estimados para os servidores que têm direito à paridade, este último critério é utilizado como limitador.

Dessa forma é possível concluir que o método de cálculo atende aos parâmetros mínimos exigidos pela legislação. No entanto, em sede de análise prévia da defesa, não é possível verificar os resultados junto à base de dados utilizada na avaliação atuarial, em função do curto prazo para manifestação desta unidade técnica.

Portanto, entende-se que este item foi solucionado, mas reforça-se a necessidade do envio de informações no prazo, uma vez que a nota técnica atuarial, assim como os demais documentos relativos aos RPPS solicitados, são de elaboração ordinária, pelas unidades gestoras, e de envio obrigatório à SEPRT/ME. O atraso no envio trouxe significativo prejuízo à análise técnica.

49 - Alteração da tábua de mortalidade: em 2019, foram utilizadas as tábuas IBGE-2017, para projeção de sobrevivência, e CSO-80, para projeção de mortalidade, e, em 2020, a tábua GKM-70 para ambos os eventos.

As projeções de mortalidade e sobrevivência do plano de benefícios do IPSM, em 2019, foram feitas com base nas tábuas IBGE-2017 e CSO-80, respectivamente, enquanto para o exercício de 2020 tais estimativas foram feitas levando em consideração, para ambos os eventos, a tábua GKM-70. Acontece que, em concordância com as boas práticas atuariais, toda alteração de premissa deve ser motivada, ou seja, embasada em estudo de aderência, documento esse que não foi apresentado.

Esclarecimentos

O IPSM apresentou um estudo de aderência cuja conclusão foi pela alteração da tábua biométrica para a GKM-70.

Análise técnica

Em que pese a apresentação do documento, a motivação da alteração ainda não foi esclarecida. O estudo aplicou dois testes não paramétricos bem acolhidos pelo mercado (testes qui-quadrado e Kolmogorov-Smirnov), com base no histórico de eventos dos últimos três anos, para as seguintes tábuas: AT-2000 Masculina, AT-2000 Masculina suavizada em 10%, IBGE-2017 ambos os sexos, IBGE-2018 ambos os sexos, IBGE-2019 ambos os sexos e GKM-70. No primeiro teste, a hipótese de aderência não foi rejeitada para nenhuma das tábuas testadas, enquanto no segundo, houve rejeição para o uso das tábuas do IBGE. Posteriormente, o estudo indicou que devido a esses resultados e pelo fato, segundo a defesa, de a GKM-70 ser mais conservadora, optou-se por alterar, para ela, especificamente, a tábua biométrica de morte e sobrevivência.

Ocorre que as tábuas AT-2000 masculina, AT-2000 masculina suavizada em 10% e GKM-70 tiveram o mesmo desempenho, qual seja, a não rejeição da hipótese de aderência nos dois testes. Logo, para a definição da tábua a ser escolhida, dentre as três, seria necessário outro método, seja um teste estatístico, uma medida de dispersão, uma análise gráfica ou outro critério para embasar a decisão. Em detrimento disso, o estudo indica o uso da GKM-70, com a justificativa de que essa seria mais conservadora, contudo, ela tem probabilidades de morte superiores às das demais tábuas, o que leva à inferência de expectativas de vida menores e, conseqüentemente, provisões matemáticas menores para os benefícios de aposentadoria e pensão. Portanto, seu uso é menos conservador.

Diante do exposto, entende-se que o esclarecimento não justifica a utilização da tábua GKM-70 como hipótese biométrica de sobrevivência, por conseguinte, sugere-se que seja realizado novo estudo de aderência para a próxima avaliação atuarial considerando a utilização de outros métodos estatísticos para definição da tábua ótima.

50 - Dimensionamento dos compromissos de aposentadoria por invalidez e seu impacto nas demais aposentadorias, em virtude da ausência de descrição desse benefício na Nota Técnica Atuarial, nos resultados atuariais e na tábua de entrada em invalidez.

Os cálculos atuariais do IPSM não contemplaram o benefício de aposentadoria por invalidez. Ademais, a nota técnica atuarial não apresentou formulação referente ao referido benefício, tampouco a tábua de entrada em invalidez adotada.

Esclarecimentos

Por meio do Ofício IPSM/GPO 19/2021, o defendente afirma que só houve dimensionamento dos encargos da aposentadoria normal porque é o mais impactante e que o pagamento de pensão não depende da situação do ativo/aposentado. Posteriormente, complementou sua defesa comentando que, como ainda há a necessidade de atualização legislativa, em virtude da Lei Nacional 13.954/2019, o IPSM não deve ser responsável por projetar compromissos para as aposentadorias, já que não compete a ele a gestão desse benefício.

Análise técnica

O fato de o benefício de aposentadoria normal (programada) ser mais impactante não anula os efeitos dos outros benefícios. As aposentadorias por invalidez, ainda que em menor escala, também são relevantes nas provisões em longo prazo. Portanto, diante da prudente postura do Instituto em estimar valores para provisões de aposentadoria programada dos militares, é imprescindível também a elaboração de tais cálculos para os benefícios de aposentadoria por invalidez. Sobre o uso da tábua de entrada em invalidez, não houve manifestação, motivo pelo qual permanece o apontamento. Essa tábua tem impacto não somente nos encargos de aposentadoria por invalidez, mas também no dimensionamento dos demais benefícios de aposentadoria e de pensão a conceder, já que, quando em atividade, o servidor está exposto ao risco de tornar-se inválido, não sendo possível dimensionar adequadamente os compromissos com esses benefícios sem considerar essa hipótese nos cálculos.

51 - Ausência de contribuições patronais, em descompasso com a legislação federal, para o custeio dos benefícios geridos pelo IPSM.

Conforme a Nota Técnica nº 2/SEF/STE-SCCG-DCICF/2021, não estão sendo efetuadas contribuições patronais, sendo a insuficiência financeira aportada pelo Tesouro Estadual.

Esclarecimentos

A respeito do questionamento, a SEF informou que

a normatização advinda da referida lei, traz em seu bojo a reforma da previdência dos militares e dentre suas disposições legais, ressaltamos que houve alteração nas regras de previdência determinando a extinção do recolhimento patronal. Tal alteração teve reflexo nos repasses de cotas financeiras à PMMG e ao CBMMG que se destinam ao Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais - IPSM já no ano de 2020, porém, mesmo assim, repasses financeiros mensais tem sido realizados regularmente, em atendimento às necessidades do IPSM, com valores expressivos.

A AGE, por sua vez, esclareceu que:

Quanto à ausência de contribuição patronal, tal fato agora é aplicável ao regime estadual, a ensejar não mais a cobertura de pensionistas e inativos militares por meio de contribuições patronais, mas sim pelo orçamento.

Análise técnica

Após análise das justificativas apresentadas, constatou que, de fato, o art. 24-C, § 1º, do DL 667/69, alterado em 2019, pela Lei 13.954, previu que “compete ao ente federativo a cobertura de eventuais insuficiências financeiras decorrentes do pagamento das pensões militares e da remuneração da inatividade, que não tem natureza contributiva”.

Diante disso, seja por meio de contribuições ou mediante aportes financeiros do Tesouro, o déficit decorrente dos benefícios previdenciários militares está sendo coberto pelo Estado. Portanto, resta afastado o apontamento inicial.

52 - Divergência do Valor Atual de Salários Futuros - VASF apresentado no detalhamento do resultado das aposentadorias do IPSM, em relação àquele indicado no resultado das pensões.

O Relatório da Avaliação Atuarial apresentou dois valores de Valor Atual dos Salários Futuros -VASF, R\$ 69.423.518.006,53, na tabela das provisões matemáticas da aposentadoria, e R\$ 53.204.452.534,55, na tabela das provisões matemáticas das pensões.

Esclarecimentos

A defesa afirmou, por meio do Ofício IPSM/GPO 19/2021, que o valor de R\$ 69.423.518.006,53 refere-se aos benefícios futuros dos aposentados e pensionistas, enquanto R\$ 53.204.452.534,55 está ligado aos benefícios futuros dos pensionistas e dos servidores ativos.

Análise técnica

O argumento apresentado pelo IPSM não sanou a dúvida. Na teoria, por VASF se entende o montante, em valor presente, de todos os salários futuros, ou seja, refere-se aos servidores ativos. Logo, como a base de dados dos militares ativos foi a mesma para a elaboração das duas tabelas mencionadas acima, não se esperava divergência entre os VASFs. Ambas as tabelas apresentam Contribuição Futura de Segurados Ativos, o que indica, portanto, que o VASF deveria conter montante referente a esse grupo de segurados. Entretanto, a defesa afirmou que somente o montante de R\$ 53,000 milhões tem essa referência. Adicionalmente, na tabela ligada ao valor de R\$ 69,000 milhões, foi informado, de forma incoerente, que tal valor corresponde aos pensionistas, contudo, ela apresenta cálculos de provisões para aposentadoria.

53 - Diferença significativa entre os valores apresentados no Anexo 10 do RREO do último bimestre de 2020 e a soma das projeções atuariais dos benefícios de pensões e aposentadorias dos militares com os benefícios dos demais servidores do Estado.

Além das provisões matemáticas previdenciárias, as avaliações atuariais produzem, também, fluxos de receitas e despesas previdenciárias para os planos de benefícios sob a responsabilidade do Estado, que servem de base para a confecção do Anexo 10 do RREO, apresentado no último bimestre de cada exercício, em atenção ao art. 53, § 1º, II, da LRF.

Nota-se que, no Anexo 10 do RREO do último bimestre de 2020, foram apresentados valores significativamente menores que a soma das projeções elaboradas para o Funfip e o IPSM, sendo a diferença equivalente aos valores referentes às projeções de receitas e despesas com benefícios de inatividade dos militares.

Esclarecimentos

A SEF esclareceu que, por lapso da Superintendência Central de Contadoria Geral, nos valores constantes do RREO não foram incluídos os montantes das projeções referentes às receitas e às despesas de aposentadoria dos militares do IPSM, sendo que os valores corretos a serem considerados são os constantes da LDO 2020, conforme informados pelo IPSM.

Análise técnica

A diferença entre a soma das projeções atuariais e os valores apresentados no demonstrativo foi esclarecida. Dessa forma, recomenda-se, para os próximos exercícios, a inclusão das projeções de receitas e despesas com benefícios de inatividade dos militares.

54 - Ausência de registro das provisões matemáticas no Balanço Patrimonial do Funfip, em desacordo com a Portaria MF 464/18.

Apesar da criação do FFP-MG, as demonstrações contábeis foram realizadas por meio do Funfip, até o encerramento do exercício de 2020. Verifica-se, no Balanço Patrimonial de 2020, que, embora as provisões matemáticas tenham sido contabilizadas em conformidade com as contas contábeis indicadas pelo Mcasp, os valores de R\$ 133.296.531.892,65, relativos aos benefícios concedidos, e de R\$ 248.578.177.535,85, aos

benefícios a conceder, estão em desacordo com o indicado no Relatório de Avaliação Atuarial, R\$ 152.312.142.381,66 e R\$ 34.217.264.174,53, respectivamente. Assim, o Balanço Patrimonial de 2020, do Funfip, não registra as provisões matemáticas apuradas nessa data, em desacordo com a Portaria MF 464/18.

Esclarecimentos

Por meio do Ofício IPSEMG/DIPREV nº 89/2021, o Ipsemg informou que as provisões matemáticas serão lançadas no balancete do FFP-MG a partir do mês de junho/2021, face aos processos de ajuste da migração do Funfip para o FFP-MG. Por outro lado, observou que os registros exigidos, apesar de estarem em conformidade com a legislação infralegal, estão em desacordo com o regime financeiro de repartição simples adotado no FFP-MG, no qual não existem as provisões de Benefícios a Conceder e de Benefícios Concedidos, na forma exigida pela legislação infralegal, visto que essas provisões aplicam-se apenas ao regime financeiro de capitalização e, no caso da provisão de benefícios concedidos, também ao regime financeiro de repartição simples. Por fim, argumentou que a legislação, entretanto, em afronta à norma técnica e à boa prática atuarial, estabelece que o registro dos valores atuais deve ser realizado como se em capitalização o FFP—MG estivesse.

Análise técnica

O Ipsemg informou que os valores das provisões matemáticas serão lançados a partir de junho de 2021. Assim, recomenda-se, para os próximos exercícios, o registro tempestivo das provisões matemáticas nos demonstrativos contábeis, em conformidade com os resultados indicados no Relatório de Avaliação Atuarial com a mesma data base. Quanto à alegação de que a legislação infralegal afronta norma técnica e boa prática atuarial, a Cfamge esclarece que, como já mencionado no relatório, a invalidação de normas infralegais, quando cabível, deve ser feita pelos meios jurídicos pertinentes, não sendo admissível sua inobservância sem que elas tenham sido suspensas ou anuladas. Assim, ainda que o Ipsemg não concorde com o entendimento adotado, deve observar as disposições estabelecidas e, dessa forma, contabilizar as provisões matemáticas de benefícios concedidos e de benefícios a conceder.

55 - Existência de registros de restos a pagar na Função 99 - Reserva de Contingência, relativos a folha de pagamento e a restos a pagar dos exercícios de 1997 e 1998.

Os restos a pagar de “Folha de Pagamento” e “Sem identificação de função 1997/1998” foram registrados na Função 99 - Reserva de Contingência. Considerando que a única função da reserva de contingência é servir de fonte para abertura de créditos adicionais, não é juridicamente possível que existam restos a pagar nessa função.

Esclarecimentos

A AGE (fls. 94 e 95) e a SEF (fls. 26) argumentaram que:

as despesas de pessoal executadas em 1997-1998 (SEPLAG-SEGOV - elementos de despesas 35-39 não possuíam identificação da funcional programática quando da inscrição dos restos a pagar naquela época. Assim, foi utilizado o código 99.999.999.9999.9999 para reconhecimento da funcional programática dessas despesas, para o caso mencionado. Assim, na estruturação dos relatórios utilizou-se na primeira posição que representa a função o código (99) mas tal numeração não significa que é a

função 99 – Reserva de Contingência, pois não existe e nem poderia existir restos a pagar para reserva de contingência pois a mesma é uma dotação orçamentária global, não está vinculada a órgãos ou entidades, programas ou categoria econômica da despesa uma vez que os recursos disponíveis na Lei Orçamentária, sob o título de reserva de contingência são utilizados para abertura de créditos orçamentários durante o exercício financeiro, conforme disciplina a Lei Federal 4.320/64.

Portanto não procede a afirmativa do Egrégio Tribunal de Contas de que os “restos a pagar de “Folha de Pagamento” e “Sem identificação de função 1997/1998” foram registrados na Função 99 – Reserva de Contingência.

Análise técnica

A SCCG/SEF alega a ocorrência de despesa de pessoal executada nos idos de 1997-1998 sem identificação de funcional programática, daí a utilização, à época, do referido código.

A esse respeito, é importante esclarecer que o questionamento apresentado pela Cfamge teve a intenção de apontar a inclusão e uso indevidos do código e descrição 99 – Reserva de Contingência, o que diverge da Portaria 42, de 14/4/99, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e compromete a transparência e integridade da informação contábil.

Cabe ainda destacar que o Bussiness Object – BO, atual sistema de consultas existente, não contempla relatório por função, para a Folha de Pagamentos, o que prejudica sobremaneira o controle e a identificação do estoque de restos a pagar.

Desse modo, sugere-se converter o apontamento em recomendação ao Estado para que promova a correção dessa numeração indevida, nos sistemas contábeis existentes e naqueles a serem implantados, o que resultará na melhor qualidade da informação contábil.

Salienta-se que o tema em questão será objeto de ação de fiscalização específica a ser realizada ainda em 2021.

III – 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 defesa, pelo Governador, em face das recomendações e determinações constantes na conclusão do relatório inicial.

1 - Adequar os registros dos créditos adicionais, conforme a espécie.

Esclarecimentos

O Estado informou que:

A base de dados será novamente analisada, de modo a se verificar a compatibilização entre a redação dos atos normativos relativos aos créditos adicionais e seus efetivos registros no sistema, à luz dos arts. 40 a 43 da Lei 4.320/64.

Análise técnica

A Cfange aguarda o envio das informações devidamente retificadas e, ainda, realizará o acompanhamento, ao longo de 2021, para verificação da adequação dos créditos adicionais do exercício.

2 – Elaborar e enviar o projeto de lei referente à criação do Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, em cumprimento ao art. 253, § 3º, da Constituição Mineira.

Consta do art. 253, § 1º, da CE/89, que a assistência do Estado aos municípios mineradores será objeto de Plano de Integração, a se efetivar, tanto quanto possível, por meio de associação. Segundo o § 3º do mesmo artigo, lei criará o Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, constituído com recursos dos municípios interessados e do Estado, cuja gestão dará prioridade à diversificação das atividades econômicas daqueles entes. O Conselheiro Relator, em 14/12/20, solicitou ao Executivo atualização das informações sobre o andamento das medidas necessárias à implementação das reiteradas recomendações deste Tribunal de Contas no que tange à normatização dos citados dispositivos constitucionais, tendo a Sede informado, em 4/2/21, estar envidando esforços nesse sentido, encontrando-se em fase final de elaboração o Termo de Referência para contratação de consultoria voltada à implementação do Plano. Sobre o Fundo, informou que a sua criação é uma política que demanda diretriz central do Governo e que se encontra à disposição para discussão do assunto com a Seplag, SEF e ALMG e que, além do mais, poderá trabalhar como gestora, após a sua criação, auxiliando na determinação das diretrizes de uso e na sua execução. Esta equipe técnica, diante da constatação de que, até aquele momento, o Plano ainda não havia sido concluído e o Fundo ainda não havia sido criado, sugeriu reiterar as recomendações para que o Executivo providenciasse a regulamentação dos dispositivos constantes na Constituição Estadual.

Esclarecimentos

A AGE e a SEF informaram que a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – Sede encaminhou memorando contendo os esclarecimentos em relação à recomendação em epígrafe, os quais constituem cópia daqueles já prestados ao Conselheiro Relator em 4/2/21, acima citados, o que dispensa serem novamente transcritos.

Análise técnica

Considerando que a manifestação da Sede não trouxe elementos novos capazes de elidir o apontamento em análise, sendo apenas cópia daquela já prestada anteriormente, essa equipe técnica sugere manter a recomendação.

3 – Acionar a ANM, questionando o repasse do percentual total da receita arrecadada de Cfem, a que faz jus o Estado.

Conforme informações da ANM¹⁰, a arrecadação de Cfem no país, em 2020, foi de R\$ 6,079 bilhões. Desse total, R\$ 872,640 milhões foram distribuídos aos Estados produtores e R\$ 3,487 bilhões, aos Municípios

¹⁰ Disponível em: https://sistemas.anm.gov.br/arrecadacao/extra/relatorios/arrecadacao_cfem.aspx, Acesso em: 10 mar. 2021.

produtores, 14,35% e 57,36%, respectivamente, percentuais esses abaixo do que determina a Lei 8.001/90 (15% e 60%).

Esclarecimentos

A AGE e a SEF informaram que questionaram a ANM sobre o ponto em questão, via e-mail, a qual respondeu nos seguintes termos:

À AGE:

Esclareço, todavia, neste momento, que os valores apurados pelo Estado de Minas Gerais na coluna "VALOR AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO (B)", contempla (sic) apenas a parcela prevista no Art. 2º, § 2º, V, da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990 (15% (quinze por cento) para o Distrito Federal e os Estados onde ocorrer a produção?ano=2020

Os valores decorrentes do disposto no Art. 2º, § 3º, da citada lei encontram-se em outro link e devem ser somados para fins de apurar o total repassado ao Estado. Ver demais valores em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/arrecadacao/apuracao-municipios-afetados/valores-distribuicao>. Adicionalmente, informo que neste último link foi adotado para discriminação do período o regime de competência, embora o repasse tenha ocorrido no mês seguinte.

À SEF:

Conforme explicação do Sr. Antônio Enoque Neto (Coordenador-CODIP-SAR) em anexo, o repasse dos recursos minerais aos Estados ocorrem com base em dois cálculos distintos embasados na Lei Federal Nº 8.001, de 13/03/1990. Quando da conferência do Tribunal de Contas, foram considerados apenas os valores relacionados no quadro de distribuição da CFEM para os Estados previsto no Art. 2º, §2, Inciso V, da supracitada Lei. Não foram considerados os valores destinados aos municípios previstos no § 3 da legislação. Se somados os dois valores, considerando a diferença de regime de competência nos registros dos valores dos municípios, encontramos os totais recebidos pelo Estado de Minas.

Análise técnica

Inicialmente, a título de ilustração, transcrevem-se os dispositivos legais em comento:

Art. 2º

§ 2º

[...]

V - 15% (quinze por cento) para o Distrito Federal e os Estados onde ocorrer a produção;

VI - 60% (sessenta por cento) para o Distrito Federal e os Municípios onde ocorrer a produção;

VII - 15% (quinze por cento) para o Distrito Federal e os Municípios, quando afetados pela atividade de mineração e a produção não ocorrer em seus territórios, nas seguintes situações:

a) cortados pelas infraestruturas utilizadas para o transporte ferroviário ou dutoviário de substâncias minerais;

b) afetados pelas operações portuárias e de embarque e desembarque de substâncias minerais;

c) onde se localizem as pilhas de estéril, as barragens de rejeitos e as instalações de beneficiamento de substâncias minerais, bem como as demais instalações previstas no plano de aproveitamento econômico;

§ 3º Na inexistência das hipóteses previstas no inciso VII do § 2º deste artigo, ou enquanto não editado o Decreto do Presidente da República, a respectiva parcela será destinada ao Distrito Federal e aos Estados onde ocorrer a produção.

É certa a previsão, nos incisos V e VII do art. 2º, § 2º, da Lei Federal 8.001/90, de parcelas da arrecadação de Cfem a serem distribuídas aos Estados e ao Distrito Federal. Também é certo que a hipótese do inciso VII só se efetivará caso não existam municípios afetados pela atividade de mineração – sendo esses os legítimos destinatários dessas parcelas –, as quais, por força do § 3º do mesmo art. 2º, serão então destinadas aos Estados e ao Distrito Federal onde ocorrer a produção. Ao final, os Estados e o Distrito Federal têm garantido o recebimento dos 15% previstos no inciso V e a possibilidade do retorno de que trata o inciso VII. Contudo, é preciso ressaltar que foram apontados no relatório técnico unicamente os valores previstos nos incisos V e VI, equivalentes a 15% e 60%, respectivamente, da arrecadação de Cfem, que foram distribuídos ao conjunto dos Estados e ao conjunto dos Municípios produtores em 2020. Tendo o valor arrecadado com a Cfem totalizado R\$ 6,079 bilhões, as parcelas relativas aos citados incisos seriam, portanto, de R\$ 911,850 milhões (15% daquele total arrecadado) e R\$ 3,647 bilhões (60%), as quais não conferem com os valores extraídos dos quadros da ANM¹¹, de R\$ 872,640 milhões e R\$ 3,487 bilhões, 14,35% e 57,36%, respectivamente, conforme demonstrado no relatório técnico.

Já os valores previstos no inciso VII e que, segundo a defesa deveriam ser somados aos recebidos nos termos do inciso V, demonstrados no relatório desta Coordenadoria, referem-se a outros 15%, que não se confundem com os deste último inciso, objeto do presente questionamento.

Assim, com base no entendimento inicial desta Coordenadoria, que a sucinta manifestação da defesa não foi suficiente para alterar, sugere-se a manutenção da recomendação à SEF para que se certifique da conformidade dos valores recebidos a título de retorno da arrecadação de Cfem e acione a ANM, caso detecte inconformidades nesses recebimentos.

4 – Abster-se de utilizar o Indicador de Procedência 1 – Recursos Recebidos para Livre Utilização para classificar os gastos realizados por meio da Fonte 32 – Cfem.

Esclarecimentos

A AGE e a SEF transcreveram os esclarecimentos prestados pela Seplag, a qual, preliminarmente, expôs a definição de Fonte de Recurso e sua finalidade, afirmando que a Fonte 32 cumpre o seu papel de identificar a origem dos recursos que devem ser gastos com uma determinada finalidade, individualizando-os de modo a evidenciar sua aplicação segundo a determinação legal. Prosseguiu acrescentando que, atualmente, o IPU é composto por um código de apenas uma posição, que pode assumir os valores de 0 a 9 e que as suas 10 possíveis variações já foram criadas e são utilizadas na execução do Orçamento Estadual, não existindo capacidade operacional para a criação de um novo IPU. Ressaltou que, haja vista a limitação indicada, o teste lógico de classificação respectiva ao IPU 1 – Recursos para Livre Utilização é do tipo residual, isto é, pode ser atribuído a todas as dotações orçamentárias cujo conteúdo lógico de execução não se conforme àquilo definido para os demais IPU. Por fim, informou que o Estado está trabalhando no desenvolvimento de novas soluções tecnológicas que contornarão a limitação, havendo a expectativa de que, a partir da implementação dessa nova solução, seja realizada uma atualização no rol dos IPU.

¹¹ Disponível em: https://sistemas.anm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/distribuicao_cfem.aspx

Análise técnica

Esta equipe técnica acata a manifestação, entendendo a atual limitação operacional do Estado, mas espera que seja célere o desenvolvimento da solução tecnológica proposta, visando a maior transparência na gestão dos recursos públicos em referência.

5- Abster-se de desonerar o 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

De acordo com a Seplag:

No momento de elaboração da PLOA 2022 o tema será tratado, visando ao atendimento do dispositivo constitucional. Há que se considerar a possibilidade de emendas do Poder Legislativo ao artigo que versar sobre o limite percentual de abertura de créditos suplementares, conforme já ocorrido anteriormente.

Com o intuito de aprimorar o planejamento e considerando os percentuais de abertura de créditos adicionais realizados nos exercícios de 2019 (19%) e 2020 (18%), informa-se que para a LOA 2021, o Poder Executivo está autorizado a abrir créditos suplementares ao seu orçamento fiscal até o limite de 30% da despesa fixada.

Importante ressaltar que mesmo com a redução do percentual de 40% para 30%, o Poder Executivo está envidando esforços para que os estudos sobre o percentual ideal para suplementação dos créditos ao Orçamento Fiscal sejam concluídos.

Em complementação, a AGE trouxe a cópia do art. 9 da Lei Estadual 23.751/20 (LOA 2021).

Análise técnica

A Cfange mantém o seu posicionamento. Essa equipe considera elevados os percentuais de 30% e 40%. Além disso a desoneração referente às emendas é contrária ao que dispõe a Constituição, conforme exhaustivamente demonstrado no relatório técnico. Assim, a Cfange realizará o acompanhamento do trâmite do Projeto de Lei Orçamentária – PLOA 2022.

6 - Aprimorar o planejamento, de modo a evitar a previsão de elevado percentual de suplementação na LOA.

A mencionada recomendação foi tratada em conjunto com a de número 5, razão pela qual a Cfange apenas reitera sua análise efetuada no mencionado tópico.

7 – Envidar esforços no sentido de buscar o aumento de gastos com investimentos, sobretudo aqueles relacionados à preservação e ao aprimoramento da infraestrutura, a fim de tornar o Estado mais competitivo.

Quando comparados os gastos com investimentos nos exercícios de 2019 e 2020, verifica-se uma redução de 10% na execução da despesa fiscal liquidada.

Esclarecimentos

De acordo com a AGE, esta recomendação é tal qual a vontade do Governo, contudo, a rigidez orçamentária se faz presente, tendo a participação das despesas obrigatórias passado, entre em 2010 e 2020, de 75,2% para 94,3% no total da receita, enquanto nas despesas discricionárias, houve redução média de 4,65% ao ano, entre 2011 e 2020. Além disso, o Estado acumulou R\$ 46,5 bilhões de déficit no período.

Quanto ao exercício de 2020, argumenta que as receitas discricionárias somaram R\$ 9,1 bilhões. No entanto, 67% desse valor foram recolhidos em Fontes de Recursos não ordinárias, de tal modo que, apesar de não se submeterem aos regramentos legais de maior rigidez, “não podem ser plenamente considerados enquanto recursos de livre disposição, sob pena de comprometer atividades essenciais prestadas pelo Executivo”.

Por fim, a AGE destaca os resultados obtidos pela Agência de Promoção de Investimentos e Comércio Exterior de Minas Gerais – Indi na captação de empreendimentos privados.

Os esclarecimentos prestados pela Seplag, por meio do Ofício SEPLAG/SPLOR nº 55/2021 (30687204), assemelhando-se aos da AGE, manifestam a reduzida discricionariedade do Governo em aumentar os gastos com investimentos e reiteram a intenção de desenvolver uma gestão que contribua para um ambiente propício para a atração de investimentos com foco no desenvolvimento do Estado.

Análise técnica

Ainda que se destaque o papel do Indi no desenvolvimento socioeconômico, captando investimentos privados geradores de arrecadação, renda e emprego, o setor Industrial de Minas Gerais tem apresentado sucessivas variações negativas no PIB real – desde 2013, com exceção de 2017 (+0,5%). Diante disso, o aumento do investimento público, notadamente em infraestrutura, poderia agregar-se aos esforços da entidade, de modo a propiciar o dinamismo de que a economia mineira carece. Contudo, o que se verifica é a sua redução. Ressalte-se, por fim, que, apesar de o Estado ter apresentado dados sobre a suposta rigidez orçamentária, não foi apresentada a metodologia para se chegar a esses números. Como se sabe, o conceito de despesa obrigatória é vago e dá margem a várias acepções. Sendo assim, não é possível atestar os fatos relacionados aos percentuais mencionados pelo Executivo. Desse modo, esta unidade técnica sugere, por mais que o cenário de desequilíbrio fiscal e rigidez orçamentária torne árduo o desafio, que seja mantida a recomendação.

8- Aperfeiçoar os registros, de modo a tornar clara a informação de quais recursos foram empregados no combate à pandemia e, ainda, quais projetos, programas e ações contribuíram diretamente para isso, nos termos do art. 5º da EC 106/20.

Como o Estado não identificou, especificamente, todos os gastos direcionados ao enfrentamento da Covid-19, ou seja, não os destacou propriamente, isso se tornou um dificultador da análise técnica. Tal fato, inclusive, vai de encontro ao determinado no art. 5º da EC 106/20, aplicável a todos os entes da Federação por força da decisão exarada na ADI 6357¹². Determina a Emenda que as autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia de calamidade pública nacional e de seus efeitos sociais e econômicos deverão constar de programações orçamentárias específicas ou contar com marcadores que as identifiquem. Assim, sugere-se recomendação para que o Estado aperfeiçoe os seus registros, de modo a tornar clara a informação sobre quais recursos foram empregados no combate à pandemia e, ainda, quais projetos, programas e ações contribuíram diretamente para isso.

Esclarecimentos

O Estado trouxe a seguinte manifestação:

Com o intuito de permitir o acompanhamento dos gastos do Estado com a prevenção e combate a pandemia do Covid-19, foi criado, em 2020, no Orçamento Fiscal quatro marcadores para o registro para acompanhamento dessas despesas:

1) Criação, através da Lei 23.632, de 02 de abril de 2020, do Programa de Enfrentamento dos Efeitos da Pandemia de Covid-19, com o objetivo de proteger os cidadãos mineiros dos impactos decorrentes da pandemia de Covid-19, causada pelo Coronavírus. Trata-se do programa código 26, vinculado ao Fundo Estadual de Saúde Ofício 55 (30687204) SEI 1190.01.0010480/2021-17 / pg. 13.

– FES, criado com os seguintes projetos vinculados:

1. o projeto 1008 – Enfrentamento ao Coronavírus –, sob a responsabilidade do FES;
2. o projeto 1007 – Combate epidemiológico ao Coronavírus –, sob a responsabilidade da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais – Fhemig;
3. o projeto 1025 – Diagnóstico laboratorial da Covid-19 –, sob a responsabilidade da Fundação Ezequiel Dias – Funed;
4. o projeto 1022 – Combate epidemiológico ao Coronavírus –, sob a responsabilidade da Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia do Estado de Minas Gerais – Hemominas;
5. o projeto 1021 – Prevenção ao contágio e enfrentamento do Coronavírus –, sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública – Sejustp;
6. o projeto 1005 – Gestão da resposta à pandemia de Covid-19 –, sob a responsabilidade do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais – CBMMG;
7. o projeto 1002 – Medidas de combate a Covid-19 –, sob a responsabilidade do Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais – IPSM;
8. o projeto 1001 – Enfrentamento e contingenciamento da pandemia de Covid-19, causada pelo Coronavírus –, sob a responsabilidade do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais – Ipsemg;

12 Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI 6357, relator Ministro Alexandre de Moraes, julgada em 13/05/2020, decisão publicada em 20/11/2020.

9. o projeto 1024 – Enfrentamento da Covid-19 –, sob a responsabilidade da Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes;

10. o projeto 1049 – Ações assistenciais para idosos, pessoas com deficiência e população em situação de rua no enfrentamento da Covid-19, sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – Sedese;

11. o projeto 1078 – Implantação dos hospitais de campanha e demais ações da PMMG de enfrentamento da Covid-19 –, sob a responsabilidade da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais – PMMG.

Na mesma Lei foi também criado o projeto 1066 – Auxílio Emergencial Temporário para famílias inscritas no Cadastro Único – CADÚNICO – ou beneficiárias do programa bolsa família em decorrência da propagação do coronavírus, sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – Sedese, vinculado ao programa Programa 0065 – Aprimoramento da Política Estadual de Assistência Social.

2) Criação de fonte de recurso específica para registro dos recursos recebidos da União para aplicação em ações de enfrentamento ao COVID-19, trata-se da Fonte de Recurso 99 - Auxílio Financeiro recebido da União para aplicação em ações de enfrentamento ao Coronavírus. Criada em 17 de junho de 2020, conforme Classificador de Econômico da Despesa.

3) Criação de natureza de receita específicas para registrar as transferências da União e demais, seguindo a orientação técnica da União, foram criadas classificações específicas, elencadas a seguir:

1718.03.9.1.01.000 - Fundo Nacional de Saúde/Fundo Estadual de Saúde - Principal - Combate ao Coronavírus

1718.99.1.1.04.000 [Matriz]- Enfrentamento da Pandemia de Coronavírus

1718.99.1.1.04.001 - Complementação ao Fundo de Participação dos Estados - FPE - Impacto Coronavírus

1718.99.1.1.04.002 - Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus - Saúde e Assistência Social

1718.99.1.1.04.003 - Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus - Mitigação de Efeitos Financeiros

1718.99.1.1.04.004 - Lei Aldir Blanc - Ações Emergenciais Destinadas ao Setor Cultural por conta do Coronavírus

1780.00.1.1.01.000 - Transferências Provenientes de Depósitos Não Identificados - Principal - Campanha de Doação Coronavírus

1923.99.1.1.04.000 - Outros Ressarcimentos - Principal - Programa Protege Minas - Retorno de Dispensação Onerosa de EPI's aos Municípios - Coronavírus

1990.99.1.1.12.000 - Outras Receitas - Primárias - Principal - Projeto Estoque de EPIs Coronavírus - Retorno de Dispensação Onerosa aos Municípios

2418.03.9.1.01.000 - Fundo Nacional de Saúde/Fundo Estadual de Saúde - Principal - Combate ao Coronavírus

2428.99.1.1.01.000 - Outras Transferências dos Estados - Principal - Enfrentamento da Pandemia de Coronavírus

4) Foi orientada aos órgãos e entidades executoras do Orçamento Fiscal, a necessidade e importância da criação, por cada unidade executora, da Unidade de Programação do Gasto (UPG): Coronavírus/COVID-19, com o intuito de identificar e melhor controlar a alocação/execução de todas as despesas orçamentárias realizadas por esse órgão/entidade que estejam ligadas ao atendimento prestado pela unidade a essa ocorrência (OF. CIRCULAR GAB. SEC. n.º 009/2020, de 19 de março de 2020, documento SEI 12527134). A UPG é uma variável que consta dos controles orçamentários, mas de utilização discricionária e de responsabilidade de cada um dos órgãos e entidades executores do orçamento e tem sido um dos parâmetros orçamentários para se identificar na execução os valores apropriados para gastos com Covid. A seguir listamos as atuais

UPGs utilizadas pelos órgãos e entidades para alocar despesas com enfrentamento da pandemia.

Análise técnica

O Estado, nos esclarecimentos prestados, trouxe, sobremaneira, informações que já eram do conhecimento da Cfange e que, inclusive, foram evidenciadas em seu relatório. Portanto, a unidade técnica considera parcialmente acolhida a recomendação.

9: Promover ação mais efetiva para alcançar as metas traçadas no Anexo de Metas Fiscais, em face da sua relevância como instrumento de planejamento, transparência e controle fiscal.

Conforme relatado no exame inicial, tal recomendação foi definida tendo em vista o não cumprimento das metas de Resultados Primário e Nominal de 2020.

Esclarecimentos

A defesa do Estado argumentou conforme segue:

161. Comparativamente aos demais anos, o Estado de Minas Gerais apresentou substancial melhora no resultado fiscal, conforme registra o Ofício SEPLAG/SPLOR nº. 55/2021.

162. Para fins de ação efetiva, o ano fiscal de 2020 se iniciou com renovados esforços de melhoria da qualidade do gasto, ampliação do projeto de Orçamento Base-Zero e por contingenciamentos retratados no Decreto de Programação Orçamentária de 2020. O orçamento base-zero, segundo Harisson Leite, "(...) consiste num método em que todo recurso solicitado é criticamente analisado a fim de que, quando da proposta orçamentária, haja um real questionamento dos recursos nas respectivas áreas, sem qualquer compromisso com um montante inicial de dotação." (LEITE, Harisson. Manual de Direito Financeiro. 9ª ed., Salvador: JusPODIVUM, 2020, pág. 131)"

163. Por outro lado, houve contingenciamento de gastos pelo Decreto 47.904, de 31/3/2020, como já exposto.

Análise técnica

Verifica-se que, realmente, o Estado de Minas Gerais apresentou melhora em seu resultado fiscal, conforme alegado. Todavia, tais medidas não foram suficientes para que fossem cumpridas as metas fiscais de Resultados Primário e Nominal; ademais, o não cumprimento das metas fiscais é recorrente. Dessa maneira, importante que seja mantida a recomendação.

10- Evidenciar os motivos que levaram aos impedimentos de ordem técnica, não apenas no Sigcon, mas, também, na internet, de modo a conferir transparência à alocação de recursos, pelo parlamento;

Esclarecimentos

A Secretaria de Estado de Governo, através do Ofício SEGOV/GAB nº 230/2021 (30830008) encaminhou o Memorando SEGOV/SCGI nº 58/2021(30828663) contendo o seguinte esclarecimento: *“A planilha disponibilizada ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, “Planilha Relatório TCE - 2020”, na qual constam os impedimentos de ordem técnica, está disponível no site do Sigcon (<http://www.sigconsaida.mg.gov.br/emendas-2020/>), na aba “DADOS E RELATÓRIOS”.*

Análise técnica

Em face dos esclarecimentos prestados, entende-se que as medidas da SEGOV atendem ao que fora proposto pela Cfamge, razão pela qual se entende pela desnecessidade de emissão de recomendação quanto a esse ponto.

11- Atentar ao nível de discriminação do crédito, fazendo dele constar a modalidade de aplicação e o elemento de despesa, sem prejuízo de eventuais alterações, ao longo do exercício, por meio de créditos adicionais ou realocações orçamentárias;

Esclarecimentos

A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, através Ofício SEPLAG/SPLOR nº 55/2021 (30687204) prestou o seguinte esclarecimento: *“Conforme esclarecimentos prestados na citação 23, a modalidade 99, o que se aplica também ao elemento de despesa 99, atendem ao disposto no Classificador Econômico da Despesa. Além disso, as dotações orçamentárias iniciais são publicadas com código 99, e assim registradas no sistema dessa forma, podendo também serem alteradas por meio de créditos adicionais ou realocações orçamentárias. Ressalta-se novamente que não há execução orçamentária em dotações com modalidade ou elemento 99. Eles são alterados para que se viabilize os empenhos de despesa.”*

Análise técnica

Conforme análise técnica realizada no item 23 da citação, a Cfamge, com base na Lei 4.320/64 e na IN 05/11 deste Tribunal, entende que prever modalidade de aplicação genérica na LOA não é condizente com o princípio da discriminação (especificação), razão pela qual se mantém a proposta de recomendação.

12- Abordar, nos treinamentos frequentemente realizados junto ao parlamento, o adequado enquadramento das emendas aos atributos do crédito orçamentário, bem como as situações que mais geraram impedimentos de ordem técnica, a fim de minimizá-las;

Esclarecimentos

A Secretaria de Estado de Governo, através do Ofício SEGOV/GAB nº 230/2021 (30830008) encaminhou o Memorando SEGOV/SCGI nº 58/2021 (30828663) contendo o seguinte esclarecimento:

“As apresentações realizadas junto aos assessores parlamentares, por meio de capacitações realizadas pela Segov em parceria com a Escola do Legislativo do Estado de Minas Gerais, buscam orientar quanto à todos os procedimentos inerentes às execuções das emendas impositivas. Abordando aspectos teóricos e práticos e, ainda, contando com a participação dos principais órgãos e entidades gestores das emendas para saneamento de dúvidas quanto à adequada alocação dos recursos em suas unidades orçamentárias, elas ocorrem sempre em que há mudança de fase nos processos definidos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano da execução das emendas. O conteúdo dos treinamentos realizados ao longo o exercício de 2020 abordaram, dentre outros temas, as regras e procedimentos para indicação dos recursos seguindo, inclusive, o portfólio de projetos elaborado pelos órgãos e entidades estaduais, o qual contém as informações para a alocação orçamentária do recurso, bem como são apresentados os casos mais recorrentes de impedimentos de ordem técnica (que encontram-se listados no art. 2º, III da Resolução Segov nº 743 de 31 de janeiro de 2020).

Análise técnica

Diante das explicações trazidas pela defesa, considera-se não ser necessária expedição da recomendação em comentário.

13- Criar Identificadores de Procedência e Uso – IPUs exclusivos para emendas impositivas, segregando-os em emendas individuais, de blocos e de bancadas

Esclarecimentos

A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, através Ofício SEPLAG/SPLOR nº 55/2021 (30687204) prestou o seguinte esclarecimento: “O §5º do art. 14 da Lei 23.685, de 07/08/2020 define o IPU como o identificador do orçamento fiscal que especifica a origem e a aplicação dos recursos. Atualmente, este identificador é composto por um código de apenas uma posição que pode assumir os valores de 0 a 9. Nesse sentido, a versão atualizada do Classificador Econômico da Despesa, disponibilizada no site da SEPLAG-MG, evidencia que as 10 possíveis variações deste identificador já foram criadas e são utilizadas na execução do orçamento estadual. Desse modo, não existe, no presente momento, capacidade operacional para a criação de novos IPU. Diante disso, é importante mencionar que o estado de Minas Gerais está trabalhando no desenvolvimento de novas soluções tecnológicas que reverterão a limitação operacional supracitada. Desse modo, a expectativa é de que a partir da implementação desta nova solução tecnológica seja realizada uma atualização no rol do IPU.”

Análise técnica

A proposta de recomendação em questão foi formulada também nas contas de 2019. Naquela oportunidade a Cfange pontuou que “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”.

O classificador da despesa é constantemente aprimorado e, no interstício de tempo entre a recomendação formulada em 2019 e o presente momento, já poderia ter sido planejada ou implementada a alteração. Dessa forma, a Cfange entende que a justificativa apresentada pela Segov não é suficiente para afastar a recomendação proposta.

14- 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 os confundindo com a fonte de recursos para créditos adicionais “anulação parcial de dotações”;

Esclarecimentos

A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, através Ofício SEPLAG/SPLOR nº 55/2021 (30687204) prestou o seguinte esclarecimento: *“O termo será readequado nos casos em que os atos normativos se tratarem do disposto no art. art. 43, §1º, III da Lei 4320/1964.”*

Análise técnica

A Cfange monitorará, durante o exercício de 2021, o cumprimento da readequação. Ainda assim, por prudência, sugere-se a manutenção da recomendação.

15 - Atentar para o baixo comprometimento com o planejamento das ações de Projetos Estratégicos, considerando sua relevância e caráter estratégico no contexto da gestão governamental.

As ações classificadas como Projetos Estratégicos¹³ compõem a linha fundamental de atuação do Governo e das quais se esperam os melhores resultados, razão por que são elaboradas e monitoradas de forma diferenciada pela Subsecretaria de Gestão Estratégica da Seplag – MG. Salienta-se, portanto, que a predileção por essas ações consiste em um acompanhamento distinto das demais.

No entanto, foram verificados desvios na execução físico-financeira, que demonstram uma baixíssima qualidade do planejamento e se opõem à condição estratégica e ao caráter especial dedicado ao monitoramento dessas ações, suscitando a recomendação em voga.

13 As ações classificadas como Projetos Estratégicos não guardam relação apenas com as ações classificadas, quanto ao tipo, como Projetos (que possuem delimitação temporal), mas também abrangem Atividades-Meio, Atividades-Fim e não orçamentárias.

Esclarecimentos

A Seplag, via Ofício SEPLAG/SCGAE n 49/2021 (30466351), acusou ter recebido a recomendação feita por este Tribunal de Contas, comprometendo-se a reforçá-la junto aos órgãos e entidades, para que a execução dos projetos estratégicos apresente, nos próximos anos, maior aderência com o planejamento físico-orçamentário. Informou, ainda, que os órgãos e entidades estaduais realizaram, em 2020, a revisão dos programas e ações inseridos no PPAG, com o intuito de:

possibilitar a atualização do Plano diante das mudanças ocorridas no processo de execução e identificadas durante o seu monitoramento e avaliação; permitir a melhoria contínua do processo de elaboração, execução, monitoramento e avaliação dos programas e ações; e contribuir para a transparência e adequação dos objetivos de Governo às demandas da sociedade.

Por fim, a Secretaria pontua que, devido à pandemia de Covid-19, o exercício de 2020 foi desafiador para a efetivação das ações previstas para a execução das políticas públicas.

Análise técnica

A Cfamge sugere a manutenção dessa recomendação. Isso, porque o resultado da atuação da Secretaria, junto os órgãos e entidades estaduais, só poderá ser avaliado nos exercícios seguintes ao de 2020, de modo que esta Coordenadoria continuará acompanhando a aderência entre execução e planejamento dos Projetos Estratégicos, a fim de corroborar a eficácia das intervenções mencionadas pela Seplag.

Ademais, quanto ao contexto desafiador do exercício de 2020, cabe salientar que, por meio do Índice de Avaliação do Planejamento – IAP, já se observava, anteriormente à pandemia, uma baixa qualidade no planejamento das ações de acompanhamento diferenciado. Logo, trata-se de uma situação estrutural e não, como sugere a Secretaria, de um contratempo conjuntural.

16- Informar, em futuras respostas ao Tribunal, o status da meta 11 do Plano Estadual de Educação;

Esclarecimentos

A Secretaria de Estado de Educação – Superintendência de Políticas Pedagógicas – Coordenação de Educação Profissional, através do Memorando SEE/SPP – ED. PROFISSIONAL nº 111/2021 (30555128) apresentou o seguinte esclarecimento:

“Em 2019 a Secretaria de Estado de Educação, a fim de garantir uma maior qualidade em relação a oferta dos cursos, realizou uma reestruturação na forma de oferta com base nos estudos da empregabilidade em consonância com o estudo da Secretaria de Estado de Desenvolvimento, que culminou na ampliação da oferta da Educação Profissional no Ensino Médio em Tempo Integral para o ano de 2020. Já a ampliação da oferta no ensino profissional técnico concomitante e subsequente foi programada para o ano de 2020.

Em 2020 a oferta da educação profissional se iniciou normalmente no primeiro semestre, porém, diante do momento pandêmico, causado pela Covid-19 foram suspensas as aberturas de cursos com componentes curriculares que necessitam de aulas mais práticas a partir do segundo semestre de 2020 e primeiro semestre de 2021.

Análise técnica:

A resposta do Estado justifica o status da meta 11, mas não elide o fato de que, nos documentos enviados por meio de Ofício à Cfamge, tais explicações não foram apresentadas. Sendo assim, com o intuito de evitar futuros questionamentos, propõe-se a manutenção da recomendação.

17 - Evitar a utilização de “janelas orçamentárias”, tendo em vista que elas comprometem a transparência do planejamento, prejudicando a análise real das políticas públicas.

Esclarecimentos

Relativamente a essa recomendação, a SEF e a AGE apresentaram os esclarecimentos consignados pela Seplag, por meio do Ofício SEPLAG/SPLOR nº. 55/2021, a seguir transcrito.

Em conformidade com a recomendação do TCEMG, informa-se que a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPLOR), no uso de suas atribuições legais previstas no inciso I do art. 11 do Decreto 47.727 de 02/10/2019, recomenda aos órgãos e entidades através de seus manuais, treinamentos e orientações emitidas pelos técnicos da Diretoria Central de Monitoramento da Execução Física e Orçamentária (DCMEFO) e da DCPPN que evitem a criação ou manutenção das “janelas orçamentárias”.

A despeito do trabalho já realizado pelo SPLOR, reafirma-se o compromisso desta Subsecretaria em sensibilizar, orientar e reforçar, principalmente durante a fase de revisão do PPAG e elaboração da LOA 2022, a recomendação de que os órgãos e entidades não criem ou mantenham em suas estruturas programáticas as janelas orçamentárias.

Análise técnica

As informações apresentadas demonstram o compromisso da Seplag/SPLOR de orientar as unidades no sentido de que evitem a utilização do referido procedimento. Sendo assim, espera-se que, nos próximos instrumentos de planejamento, tal fato não mais ocorra.

18 - Atualizar a nomenclatura das fontes de recursos referentes aos Blocos de Transferências da Saúde.

Esclarecimentos

Quanto a essa recomendação, manifestou-se a CGE, por meio do Ofício SEPLAG/SPLOR nº. 55/2021, nos seguintes termos: “a CFAMGE possui razão e, no dia 31 de maio de 2021, a versão atualizada do Classificador Econômico da Despesa foi publicada, contendo a atualização da nomenclatura das fontes de recursos referentes aos Blocos de Transferências da Saúde”.

Análise técnica

A recomendação foi atendida pela Seplag.

19- Incluir notas explicativas, nos Relatórios de Gestão Fiscal, sobre as medidas corretivas de recondução das despesas com pessoal ao limite, adotadas ou a adotar;

Esclarecimentos

A Secretaria de Estado de Fazenda prestou os seguintes esclarecimentos:

No relatório do CFAMG às páginas 254 e 255 o Tribunal de Contas determina a “inclusão de notas explicativas nos Relatórios de Gestão Fiscal, para informar as medidas corretivas de recondução ao limite adotadas ou a adotar, visando conferir maior transparência em relação à situação fiscal do Poder ou Órgão, tanto à sociedade como aos Tribunais de Contas, que têm a atribuição de fiscalizar o cumprimento da LRF”

Quanto a recomendação citada o próprio TCE ressalta que até 31.12.2020 estavam suspensas a contagem de prazos e as disposições acerca da readequação da despesa de pessoal em função da decretação de situação de calamidade pública, fato que persiste no Estado até a presente data, com a edição do Decreto n 48.205 de 15 de junho de 2021, no qual prorrogou o estado de calamidade pública até 31 de dezembro de 2021.

Análise técnica

De fato, em 2021, a trajetória de retorno estava suspensa, conforme alegado pelo Estado. No entanto, a ausência de evidenciação das medidas corretivas é fato que se repete ano após ano, mesmo em situações de normalidade. Sendo assim, embora o Estado permaneça em calamidade pública até 31/12/2021, propõe-se que tais notas explicativas, para o Anexo 1 do RGF, sejam incluídas nos respectivos demonstrativos a partir de 2022.

20 - Aprimorar o alinhamento do PPAG à Agenda 2030, a fim de que seja explicitado se o programa tem potencial de contribuição direta ou indireta para os ODS e suas metas.

Apesar de a Agenda 2030 constar no PPAG desde o exercício de 2017, observa-se ausência de esforços efetivos no monitoramento e na aferição das metas definidas, além de fragilidades na vinculação dos programas aos ODS. Outra questão é que uma política pública, mesmo contribuindo para o alcance de diversos ODS – o que é desejável, dada a interconectividade de suas metas –, nem sempre o faz na mesma intensidade, motivo pelo qual foi proposta a recomendação em tela.

Esclarecimentos

A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – Seplag, por meio do Ofício SEPLAG/SPLOR nº 55/2021 (30687204), prestou o seguinte esclarecimento: “Para além das iniciativas mencionadas no Relatório de Contas, afirma-se que o governo do estado está se dedicando na concepção e no desenvolvimento de uma metodologia para promover maior aderência entre o PPAG e a Agenda 2030.”

Análise técnica

Esta Coordenadoria acata a justificativa apresentada e aguardará a publicação da nova metodologia.

21 - Aprimorar os Indicadores do PMDI, de forma a mensurar a evolução das políticas públicas de forma mais abrangente.

Avalia-se que, de forma geral, os indicadores não se encontram na quantidade e qualidade ideais.

Esclarecimentos

A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – Seplag, por meio do Ofício SEPLAG/SCGAE nº 49/2021 (30466351), prestou o seguinte esclarecimento:

O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI foi atualizado pela Lei 23.577 de 15/01/2020 para o período 2019-2030. O PMDI 2019-2030 foi elaborado contando com o apoio de representantes do executivo, servidores públicos de diversas áreas temáticas e membros do Conselho de Desenvolvimento Econômico. Foram estabelecidos dez objetivos estratégicos, representando o que queremos alcançar até 2030. Para cada objetivo, foram definidos um ou mais indicadores com a estabelecimento de metas para os anos 2022, 2026 e 2030. A partir de 2019, as apurações destas metas são acompanhadas periodicamente. O alcance dos objetivos estratégicos e dos indicadores estabelecidos depende da execução de várias políticas públicas executadas pelos órgãos e entidades. A recomendação apresentada foi registrada.

Análise técnica

Apesar da melhora com a inclusão de indicadores na atualização do PMDI, esta equipe mantém o entendimento de que os indicadores ainda devem ser aprimorados. Alguns constam em valores brutos, enquanto outros, muito restritos, como é o caso do Objetivo Estratégico nº 7 – Estabelecer Parcerias com o Setor Privado, indicador “Estado de conservação das estradas mineiras”, que não é capaz de avaliar o retorno à sociedade de programas de desestatização e parcerias com o setor privado, uma vez que se limita à malha viária. Desse modo, mantém-se a recomendação para o aprimoramento dos indicadores do PMDI.

22 – Criar nível auxiliar comum para as contas patrimoniais de Precatórios, de Créditos a Inscrever em Dívida Ativa e de Dívida Ativa, visando dar a transparência necessária às compensações entre esses valores.

Esclarecimentos

A SEF, através da SCCG, compromete-se a estudar a presente recomendação do TCE para os próximos exercícios, tendo em vista dificuldades em alterar níveis auxiliares de contas contábeis no transcorrer do exercício financeiro, cujos lançamentos contábeis já ocorreram ao longo do ano.

Análise técnica

Diante dos esclarecimentos da SCCG, esta equipe sugere que seja estipulado prazo para a implementação da solicitação, considerando a importância de mecanismos que possibilitem a análise completa das compensações de pagamentos de créditos tributários com precatórios.

23 – Integrar e compatibilizar os sistemas e as informações utilizadas pelos órgãos do Executivo e do Judiciário no que diz respeito aos precatórios.

Esclarecimentos

A AGE, mediante o Ofício AGE/GAB/ASSGAB nº 817/2021 (30430830) e o Despacho 359 (30384378), informou que a integração de sistemas entre a AGE e o TJMG depende não só da AGE, mas também do TJMG, que busca informatizar o pagamento do precatório e sua gestão, por meio de sistema a ser produzido pelo CNJ, em âmbito nacional.

Análise técnica

Apesar das alegações da AGE de que depende do TJMG e que este, por sua vez, aguarda o sistema do CNJ, esta equipe reforça a urgente necessidade de que sejam implementados controles eficazes, mesmo que não totalmente integrados, tendo em vista as significativas divergências constantemente apuradas na execução orçamentária da despesa com precatórios, prejudicando, conseqüentemente, a análise patrimonial dessa dívida e a confiabilidade dos dados levados à Prestação de Contas Governamentais.

24- Publicar, em sítio eletrônico, as metas bimestrais de arrecadação, nos termos da LRF.

O controle bimestral da receita prevista e arrecadada está contemplado na LRF (artigos 9º e 13) e a sua remessa está determinada na IN 13/11 desta Casa, tendo sido atendida com o encaminhamento, por via eletrônica, do demonstrativo das metas bimestrais previstas de arrecadação da Receita de Tributos, do 1º ao 6º bimestres de 2020. Conforme ressaltado ao longo do exercício de 2020, não houve publicação, em sítio eletrônico, das metas bimestrais de arrecadação, razão pela qual se mantém a sugestão de recomendação ao Governo para que passe a divulgá-las na internet.

Esclarecimentos

O Estado prestou os esclarecimentos abaixo:

Os resultados da execução orçamentária são publicados bimestralmente quando da divulgação dos demonstrativos integrantes do Relatório Resumido de Execução Orçamentaria, bem como mensalmente, quando da publicidade da receita arrecadada no mês e até o mês e da despesa executada no mês e até o mês conforme determina a Constituição Estadual.

Quanto a publicação antecipada das metas bimestrais de receita, a SEF levará a conhecimento da SEPLAG tal recomendação.

Análise técnica

A publicação dos resultados não se confunde com a publicação das metas de arrecadação, que, nos termos do art. 13 da LRF, devem ser publicadas trinta dias após a publicação dos orçamentos. Portanto, a recomendação ainda não foi atendida.

25- Fixar o percentual mínimo de recursos a serem destinados às propostas apresentadas nas audiências públicas regionais, em cumprimento ao art. 155, § 5º, da Constituição Mineira;

Esclarecimentos

A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, através Ofício SEPLAG/SPLOR nº 55/2021 (30687204) prestou o seguinte esclarecimento:

“A fixação de percentual não inferior a 1% da receita corrente ordinária, destinada às propostas prioritizadas nas audiências públicas regionais, não foi disposta na Lei Orçamentária Anual uma vez que as audiências de que trata o § 5º do art. 157 da Constituição Estadual não foram realizadas pela Assembleia Legislativa de Minas

Gerais (ALMG). É importante ressaltar que durante a revisão do PPAG 2008-2011, a Assembleia Legislativa realizou audiências públicas da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária e Comissão de Participação Popular, com participação do Poder Executivo, para a discussão da revisão dos programas e ações do PPAG 2020-2023, mas essas audiências não se enquadram no § 5º do art. 157 da Constituição Estadual.”

Análise técnica

A não fixação do percentual mínimo de recursos a serem destinados às propostas apresentadas nas audiências públicas regionais configura questionamento crônico formulado pela Cfange e não de situação conjuntural, conforme alegado em sede de defesa, razão pela qual se mantém a proposta de recomendação.

26: Padronizar o demonstrativo das despesas com publicidade, fazendo constar a indicação do objeto da publicidade, a empresa publicitária, o período de veiculação, bem como as informações relacionadas às fases da despesa (empenho, liquidação e pagamento, como também sobre a movimentação dos restos a pagar, se houver).

Esclarecimentos

A SEF esclareceu que este item foi encaminhado para a SEGOV e para a Secretaria Geral que assim responderam: A Secretaria de Estado de Governo – SEGOV, através do Ofício SEGOV/GAB nº 213/2021 (30389514) informou-nos que a resposta seria de competência da Subsecretaria de Comunicação da Secretaria Geral, que por sua vez manifestou-se através do Ofício SECGERAL/GABINETE nº 1577/2021 (30603301) encaminhando o Memorando SECGERAL/SUBSECOM/NCP nº 212/2021 (30473827) contendo as explicações a respeito deste item.

Já segundo a AGE, a Cfange está correta, razão pela qual traz ao conhecimento da Coordenadoria o Memorando SECGERAL/SUBSECOM/NCP nº 212/2021, da Secretaria Geral que diz:

Quanto às modificações trazidas pela nova lei a Lei 23.650/20, no que se refere ao art. 7º, incisos II, IV e VI, informo que vamos trabalhar de forma a adaptar para que a próxima publicação abarque as novas recomendações, a saber: “o inciso II, por exemplo, foi acrescentado que, na publicação trimestral, deverão constar o objeto do contrato e a finalidade da publicidade. No inciso IV, além do valor contratado e executado no período, deverá constar também a fonte dos recursos. E, por fim, no inciso VI, ficou estabelecido que, na publicação trimestral, constem o público estimado e a avaliação dos resultados da

campanha”. Quanto à recomendação de padronização das publicações, vamos reiterar a solicitação às autarquias, fundações e empresas ligadas ao Poder Executivo do Estado.

Análise técnica

Esta unidade técnica acolhe os esclarecimentos prestados e fará o devido acompanhamento no Diário Oficial do Estado, no exercício de 2021, das publicações dos gastos com publicidade, e nos Diários dos respectivos órgãos, para verificação da padronização e da forma, que deverá estar em conformidade com a nova legislação. Caso isso não ocorra, poderá ser emitido alerta ao órgão competente, para que sejam feitas as devidas atualizações.

27 - Incluir nota explicativa no demonstrativo da RCL para evidenciar as deduções nas receitas de ICMS relativas à Cessão de Direitos Creditórios – Lei 19.266/10.

O Estado de Minas Gerais, desde setembro de 2012, deduz da Receita Corrente valores referentes à Cessão de Direitos Creditórios à MGI, em que pese não haver orientação nesse sentido na LRF, na Constituição Federal e no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF 10 Edição (item 03.03.03.01). Assim, a Cfange mantém a sugestão de se recomendar ao Governo a inclusão de nota explicativa no demonstrativo, de forma a efetivar a transparência.

Esclarecimentos

Informa o Estado que:

No Balanço Geral do Estado de exercício de 2020, a Secretaria de Fazenda fez constar a Nota Explicativa 6.3.2 – Dívida Ativa Tributária, disposta à página 39 e 40 do volume de Notas Explicativas, elucidando sobre a Cessão de Direitos Creditórios com base na Lei Estadual no 19.266 de 2010, bem como relatando na Tabela 22 da mencionada Nota, os valores decorrentes da mencionada cessão nos exercícios de 2019 e 2020.

Análise técnica

Recomendação atendida, em que pese a Cfange entender que a nota explicativa deveria vir junto aos demonstrativos da RCL, ao longo de todo o exercício.

28 - Aprimorar a distribuição espacial dos recursos orçamentários do Estado, no sentido de imprimir maior transparência – notadamente, registrando apenas o que efetivamente corresponde ao estrato Estadual, à eficácia do planejamento e à efetividade das ações –, com foco na dinamização das regiões mais pobres e, por consequência, na redução das desigualdades inter-regionais históricas do Estado.

A execução orçamentária regionalizada mostrou-se, de forma reiterada, concentrada na região Estadual e descolada do planejamento governamental, revelando-se baixa no estrato mais pobre e economicamente menos dinâmico do Estado.

Esclarecimentos

Quanto à concentração da execução orçamentária na região Estadual, a Seplag, mediante o Ofício SEPLAG/SPLOR nº55/2021 (30687204), argumentou que, frequentemente, recomenda aos órgãos e entidades, por meio de manuais e de treinamentos de elaboração, revisão e monitoramento do PPAG, que evitem a regionalização das metas, físicas e orçamentárias, nos localizadores genéricos.

Em relação ao deslocamento entre a execução e o planejamento regional, a Secretaria reafirmou “o compromisso do Governo em sensibilizar, orientar e reforçar, durante a elaboração, revisão e monitoramento, do PPAG, a recomendação para que os órgãos e entidades não criem ou mantenham em suas estruturas programáticas as janelas orçamentárias.”

Análise técnica

A despeito da conscientização promovida pelo Governo junto aos órgãos e entidades estaduais, para mitigar a concentração da execução orçamentária na região Estadual e o desvio entre realização e planejamento regional, verifica-se que tais situações ainda persistem. Cabe recordar que, sobre tal desvio, a Seplag já havia justificado, por ocasião das Contas de 2016, que, muitas vezes, quando do planejamento e revisão do PPAG, os órgãos ainda não definiram com exatidão a alocação de suas metas, haja vista as particularidades de cada uma das ações e de seus produtos, optando pelos localizadores mais genéricos, como é o caso da Estadual, mas que, com a abertura do exercício financeiro, é possível precisar e planejar de maneira mais assertiva, distribuindo-as entre localizadores mais específicos.

Quanto à baixa execução no estrato mais pobre e economicamente menos dinâmico do Estado, a Seplag nada mencionou.

Diante do exposto, esta unidade técnica sugere que se mantenha a recomendação ao Governo.

29- Discriminar, na classificação da receita, os valores fruto da LC 176/20.

Esta unidade técnica destaca que somente por meio de pesquisas no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional foi possível identificar e, assim, evidenciar no relatório técnico, os valores recebidos pelo Estado a título de Transferência Financeira do ICMS – Desoneração (LC 87/96 e LC 176/20), Transferências Financeiras Advindas de Emendas Individuais e Transferências Financeiras Advindas de Emendas de Bancada, pois os sistemas do Estado não permitem, no momento, essa identificação.

Esclarecimentos

O Estado assim se manifestou:

A respeito da recomendação de discriminação dos recursos oriundos da Lei Complementar 176/2020, que institui as transferências obrigatórias da União aos Estados e Municípios em substituição ao mecanismo de compensação tributária previsto no artigo 31 da Lei Kandir, vale ressaltar que tais recursos estão sendo classificados, atualmente, na matriz de "Outras Transferências da União", conforme orientação dada pelo Ministério da Economia: “Por se tratar de transferência de recursos da União aos Estados, DF e Municípios e, como não há no Ementário da Natureza de Receitas, classificação específica que identifique esses recursos, as receitas recebidas pelos entes deverão ser registradas na Natureza de Receita 1.7.1.8.99.1.0 – Outras Transferências da União.” Contudo, não foi criado nenhum detalhamento específico para discriminar tais

recursos na classificação de receita orçamentária. Em atendimento à recomendação do TCE e com o objetivo de dar maior transparência ao orçamento público, o Estado de Minas irá criar uma classificação de receita específica para os recursos da LC 176/2020, que será aplicada a partir do ano corrente de 2021, cujo código será: 1718.99.1.1.99.003 – Outras Transferências da União – Principal – Demais – Compensação de Benefícios Tributários – Lei Complementar 176/2020.

Análise técnica

A Cfange considera, para o exercício de 2020, suficientes os esclarecimentos.

Destaca, todavia, que, em consulta ao BO utilizando o código 1718.99.1.1.99.003 acima retratado, para 2021, ainda não é possível identificar a arrecadação mês a mês, uma vez que os valores estão consolidados. Não só isso, como também o valor previsto atualizado, em que pese próximo, ainda está aquém do valor que será direcionado ao Estado e é de conhecimento prévio, desde o advento da Lei Complementar em questão. Assim, reitera-se a recomendação de aprimoramento do sistema, para a correta identificação dos recursos, de modo a possibilitar o controle externo.

30 - Classificar a despesa referente à contratação temporária, em virtude de excepcional necessidade de interesse público (art. 37, IX, CR), no Grupo 1, Elemento 04, e não no Grupo 3, Elemento 34, o qual é reservado para situações de terceirização de substituição de servidores

A Cfange verificou que o classificador da despesa foi alterado e que a recomendação foi cumprida.

31: Adotar controle da taxa de reincidência de egressos do sistema prisional, a fim de que seja possível a análise de custo/benefício e custo/resultado dentro da política penitenciária.

Esclarecimentos

A Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública – SEJUSP, através do Ofício SEJUSP/ADM nº 1110/2021 (30746165), encaminhou-nos o Memorando SEJUSP/SUINT nº 1078/2021 (30392602) e o Memorando SEJUSP/DEPEN nº 4424/2021 (30734777) contendo os esclarecimentos a seguir transcritos: Memorando SEJUSP/SUINT nº 1078/2021: “informo a V. Sa. que conforme a área técnica desta Subsecretaria, não aplicamos a taxa de reentrada, porque atualmente não temos uma metodologia aprovada. Mais abaixo reunimos algumas considerações que justificam o atual impedimento da taxa de reentrada no sistema prisional. Em primeiro lugar, não existe um consenso na literatura especializada, seja ela nacional ou internacional, sobre o tempo a ser considerado e sobre quais as circunstâncias judiciais para contabilizar a reentrada. Para equacionar esse impasse, a Secretaria precisa estabelecer e publicizar uma nota metodológica expondo os critérios selecionados para a aferição da taxa de reentrada. A última nota técnica sobre Indicador de Reentrada no Sistema Prisional de MG foi formulada em 2009, pelo Programa "Estado para Resultados" e utilizada no instrumento de gestão do Acordo de Resultados. Naquela época os dados do sistema prisional estavam distribuídos em três sistemas de informação: o INFOPEN, o SIP e o INFOPRI. Os dois últimos eram alimentados pela Polícia Civil e enviavam alguns dados para o INFOPEN, fazendo deste sistema a principal fonte dos registros de admissão e de desligamento necessários para o cálculo de reentrada. Como todo sistema de informação, o INFOPEN foi recebendo melhorias e novas categorias foram acrescentadas para os registros de admissão e de desligamento. Anos mais tarde, foi criado um novo sistema, o SIGPRI, para substituir o INFOPEN. Embora já esteja em pleno uso, o atual sistema

SIGPRI ainda não cobre todas as funcionalidades do INFOPEN e, por conta disso, ambos sistemas ainda estão em utilização. No começo de 2019 as competências do Observatório foram estendidas para abranger os dados dos sistemas prisional e socioeducativo. Começamos a identificar os fluxos e as eventuais desconexões envolvidas nessas duas novas áreas. Constatamos que as inovações no INFOPEN e no SIGPRI tornaram a Nota Técnica de Reentrada de 2009 obsoleta e impossível de ser aplicada. Em Janeiro de 2020 o Observatório de Segurança Pública organizou um grupo de trabalho a fim de elaborar a Metodologia oficial de Taxa de Reentrada para a Secretaria. Além de integrantes do Observatório, o grupo de trabalho tinha a participação de representantes da Diretoria de Sistemas de Informação, da Superintendência de Humanização e do Departamento Penitenciário. Tal iniciativa está registrada no processo SEI nº 1450.01.0010012/2020-83. O grupo manteve reuniões periódicas e muito se avançou na discussão. Contudo em março de 2020 começou o enfrentamento da pandemia e a reorganização de fluxos no sistema prisional, interrompendo as reuniões presenciais. Além disso, alguns dos integrantes foram removidos de seus cargos e não foram nomeados substitutos. Com as recentes nomeações e a consolidação de novas formas de trabalho na Secretaria, acreditamos ser possível retomar o Grupo de Trabalho, inclusive acrescentando a participação da Assessoria Estratégica da SEJUSP, que recentemente ofereceu a sua colaboração. “Dessa forma, informo que, tão logo, seja definida a metodologia explicitada e haja uma taxa de reentrada do Sistema Prisional de Minas Gerais, esta será compartilhada com os órgãos e entidades interessados.” Memorando SEJUSP/DEPEN nº 4424/2021 “em consonância com as informações prestadas pela Subsecretaria de Inteligência e Atuação Integrada no Memorando.SEJUSP/SUINT.nº 1078/2021 (30392602), informamos não existe metodologia aprovada neste Departamento para aplicação da taxa de reentrada no Sistema Prisional. Ainda, conforme Processo SEI 1450.01.0010012/2020-83, existe grupo de trabalho para tratativas afetas ao tema, contudo, as atividades restaram prejudicadas em virtude da atual pandemia.”

Análise técnica

Quanto aos esclarecimentos prestados, esta unidade técnica compreende o atual momento, em face da pandemia de Covid-19, mas reitera o seu entendimento de que adotar um controle da taxa de reincidência de egressos do sistema prisional só resultaria em benefícios para o Estado com uma possível análise de custo/benefício e custo/resultado dentro da política penitenciária. Assim, esta Coordenadoria aguarda a evolução das tratativas de grupos de trabalhos afetos ao tema, esperando que tragam resultados positivos, de modo a tornar possível a concretização e avaliação do controle da taxa de reincidência de egressos do sistema prisional.

32- Aprimorar a execução das ações de Segurança Pública, aproximando o planejamento da realização, de modo a produzir resultados mais efetivos, eficazes e eficientes;

Esclarecimentos

A Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública – SEJUSP, através do Ofício SEJUSP/ADM nº 1110/2021 (30746165), encaminhou-nos o Memorando SEJUSP/AEST nº 92/2021 (30336426) contendo o seguinte esclarecimento: “esta Assessoria Estratégica destaca os seguintes apontamentos: - Salienta-se que o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), que define os programas e ações de governo, bem como suas diretrizes, objetivos e metas físicas e orçamentárias, é revisado anualmente, sendo monitorado por meio do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan), com atualizações bimestrais e a inserção das devidas justificativas, caso a execução das referidas metas esteja consideravelmente aquém

ou além do planejado. - As ações de Segurança Pública, elaboradas em consonância com os princípios, identidades, objetivos estratégicos e diretrizes estratégicas previstos no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado no estado de Minas Gerais, são planejadas de forma integrada entre os órgãos afetos com o objetivo de aumentar a eficiência da prevenção e do combate ao crime, conjugando as diversas práticas implementadas, bem como o compartilhamento de informações, proporcionando o alinhamento das instituições e dos sistemas que compõem a segurança pública mineira.

Nesse contexto, inclusive, a Sejusp se estruturou administrativamente, conforme Decreto Estadual nº 47.795/2019, com subsecretaria específica, qual seja a Subsecretaria de Inteligência e Atuação Integrada - Suint, cuja competência consiste em promover o arranjo interinstitucional sistêmico e de governança Relatório 001/2021 (30991250) SEI 1630.01.0001647/2021-70 / pg. 32 compartilhada do sistema estadual de inteligência e da política de integração de segurança pública. No âmbito do PPAG, é executado na Suint o programa 139 - Gestão Integrada de Segurança Pública, dentro do qual são elencados indicadores e ações que contemplam a temática da pasta, no que tange à Produção de Informações e Conhecimentos de Justiça e Segurança Pública, à Reestruturação da Política de Integração da Segurança Pública de Minas Gerais, à Operacionalização de Ações de Comando e Controle e do Atendimento de Denúncias e Chamadas de Emergência Policial e de Bombeiro, à Estruturação e Manutenção de um Sistema Estadual de Inteligência de Segurança Pública em Minas Gerais e ao Recrutamento, Seleção, Formação, Capacitação e Treinamento dos Profissionais do Sistema de Justiça e Segurança Pública.

Nesse sentido, a Suint contribui com os objetivos de controle da criminalidade, contravenções, atos infracionais, atendimento a denúncias anônimas, atendimento às emergências policiais e de bombeiros, gestão em grandes eventos e os de interesse da segurança pública e defesa social, promovendo a articulação e integração de todos os órgãos autônomos afetos à temática. - Ainda no que se refere à integração, destaca-se o Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Minas Gerais (CESPDS-MG), órgão colegiado permanente que faz parte da estrutura estratégica de governança do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), com intuito de fortalecer o controle social e a fiscalização da efetividade das políticas públicas de Segurança e Defesa Social em Minas Gerais. Além disso, ressalta-se o Fundo Estadual de Segurança Pública de Minas Gerais (Fesp-MG), que tem como objetivo garantir recursos para apoiar projetos e ações nas áreas de segurança pública e de defesa social, bem como de prevenção à violência.

Para o referido fundo, foi estabelecido um grupo coordenador, conforme Lei Estadual nº 23.471/2019, que é responsável pela gestão e distribuição dos recursos, que, em sua composição, conta com a Sejusp (presidente do grupo), as forças de segurança pública e as Secretarias de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) e Secretaria de Estado de Fazenda (Sef). Acrescenta-se que o Fesp-MG dispõe de uma Unidade Orçamentária e Ação própria no PPAG, no programa 139 (4691 - Fundo Estadual de Segurança Pública de Minas Gerais e Ação: 2094 - Apoio às ações do Fundo Estadual de Segurança Pública). Dessa forma, essas instâncias têm papel relevante para o aprimoramento da execução das ações de Segurança Pública, por serem um espaço de participação e deliberação conjunta entre os órgãos de Segurança Pública, o qual facilita a comunicação e alinhamento das ações entre as corporações, de modo a permitir ganhos de eficiência e efetividade. -

Em relação às ações executadas pela Sejusp no exercício 2020, destacam-se ainda os Projetos Estratégicos, cujo Identificador de Ação Governamental (IAG) é 1, quais sejam: 4412 - Reestruturação da Política de Integração da Segurança Pública de Minas Gerais, 4418 - Manutenção e Ampliação de Vagas para o Cumprimento de Medida Socioeducativa, 1058 - Modernização e Expansão do Sistema Prisional, 4425 - Manutenção e Ampliação do Monitoramento Eletrônico, 4427 - Manutenção e Implantação de Metodologia de Custódias Alternativas. Estas ações são objeto de reunião periódica de monitoramento junto ao Governador, com participação da Secretaria de Estado de Governo (Segov), Seplag, Fundação João Pinheiro

(FJP) e demais órgãos da Segurança Pública. Estas reuniões objetivam, portanto, celebrar avanços na governança e eficiência das políticas, consolidados pela gestão sistêmica dos projetos estratégicos, com o desenvolvimento de maturidade institucional coletiva entre os órgãos de segurança e proteção públicas, além da desarticulação da lógica do círculo vicioso da criminalidade, da integração do planejamento, metas, monitoramento e ações, do fortalecimento dos sistemas socioeducativos e prisional com soluções alternativas e garantia de saúde, educação e trabalho ao preso, com vistas à reintegração social. - Em continuidade às ações executadas pela Sejusp, destaca-se que no âmbito interno é realizado também o monitoramento estratégico da Secretaria, por meio do qual se acompanham os projetos e processos que impactam diretamente no atingimento das metas pactuadas com o Governador e das metas do PPAG, bem como são realizados alinhamentos e orientações que visam a garantir que as ações da Sejusp estejam em consonância com as diretrizes e os objetivos no escopo da Segurança Pública.

Por fim, ressalta-se que durante o ano de 2020 houve o início da pandemia de Covid-19, o que impactou significativamente as projeções e o planejamento governamental para o ano em questão, uma vez que a pandemia causou uma série de mudanças de ordem social e econômica, fazendo com que as ações governamentais fossem adequadas a essa nova realidade. Nesse contexto, o Poder Executivo Estadual, com o objetivo de normatizar as ações a serem adotadas, publicou a Lei Estadual nº 23.632/20, criando o Programa 26 - Enfrentamento dos Efeitos da Pandemia de Covid-19 e autoriza a abertura de crédito especial ao Orçamento Fiscal do Estado em favor das unidades orçamentárias. Isto posto, essas são nossas considerações, ressaltando os esforços desta Sejusp para o aprimoramento constante do planejamento governamental, de modo que o planejamento das metas físicas e orçamentárias esteja o mais próximo da realidade, com objetivo de aumentar a eficiência do gasto público, pautado em entregas e resultados efetivos para a sociedade.”

Análise técnica

Esta unidade técnica, levando em conta o momento atual vivenciado por Minas Gerais, em decorrência da pandemia de Covid-19, reconhece a atenção que o Governo tem direcionado à área da Segurança Pública, pois, apesar de alguns programas de trabalho do PPAG não demonstrarem resultados satisfatórios quanto à realização de metas físicas/financeiras, o Estado vem apresentando resultados positivos nos indicadores da área em questão. Assim, esta Coordenadoria continuará fazendo o devido acompanhamento dos resultados desses programas, buscando verificar se o planejamento estipulado está sendo executado com o devido comprometimento das unidades orçamentárias envolvidas.

33 - Realizar estudo técnico, de acordo com a legislação aplicável, para a definição de nova segregação da massa, que garanta a sustentabilidade do regime previdenciário, observado o equilíbrio financeiro e atuarial, para posterior implementação em lei, mediante aprovação prévia da SEPRT/ME.

Apesar da reforma da previdência promovida pelo Governo, o Estado não adotou medida apta a alcançar o equilíbrio financeiro e atuarial de seu RPPS, nos termos da Portaria SPREV/MF 464/18. Embora haja previsão legal para a sua adoção, a segregação da massa, prevista na LC 131/13, nunca foi levada a efeito. Como a lei foi editada há alguns anos, tentar regulamentá-la atualmente, implementando a segregação no modelo inicialmente posto, faria com que a medida já tivesse início distorcida, com um grande déficit atuarial no fundo em capitalização, causado pela falta de acúmulo das contribuições desse período. Por essa razão, a elaboração e estudo para nova segregação da massa mostra-se medida mais realista para a busca do equacionamento do déficit previdenciário do Estado.

Esclarecimentos

O Ipsemg manifesta-se informando que, embora já tenha, em seu passado, instituído segregação da massa, ela acabou sendo extinta pela LC 131/13, mas promoverá estudo técnico para a implementação de uma nova. Alerta, no entanto, que não tem competência para dar início a processo legislativo.

Análise técnica

A resposta à recomendação indica que o Estado tem capacidade técnica de elaborar estudo para embasar uma nova segregação da massa e que o Ipsemg propõe-se a fazê-lo. No entanto, não há qualquer manifestação acerca do interesse em dar efetivo andamento à segregação da massa por quem tem tal prerrogativa. Esta unidade técnica entende que essa é a alternativa mais viável para a busca do equilíbrio atuarial disponível ao Estado, dentre as possibilidades estabelecidas pelo regramento dos RPPS. Portanto, mantém-se a proposta de recomendação.

34 - Adequar a LC 64/02 e a prática operacional, para conferir expressamente ao Ipsemg o gerenciamento da concessão, do pagamento e da manutenção das aposentadorias de todos os órgãos, Poderes, autarquias e fundações do Estado do Minas Gerais, de acordo com o art. 40 da CR/88 e o art. 36 da CE/89.

O art. 38 da LC 64/02 prevê expressamente que o ato de concessão dos benefícios caberá aos Poderes, às suas autarquias e fundações, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas, por meio de órgão ou unidade próprios, conforme a vinculação do cargo efetivo do segurado, contrariando o mandamento constitucional da unidade gestora única do RPPS.

Esclarecimentos

O Ipsemg informa que, por meio do PL 46/20, o Governador do Estado propôs a criação de autarquia responsável pelo pagamento dos benefícios do RPPS, mas que tal proposição foi suprimida durante o processo legislativo.

Análise técnica

Embora tema similar ao proposto tenha sido rejeitado em projeto de lei na sessão legislativa anterior, isso ocorreu juntamente com proposta de alteração de diversos outros aspectos da previdência do Estado. Além disso, a inexistência de unidade gestora única afronta dispositivos da Constituição da República e da Constituição do Estado, podendo implicar perda do Certificado de Regularidade Previdenciária, para o ente, conforme critérios definidos pela Lei Nacional 9.717/98. Assim, mantém-se a proposta de recomendação.

35 - Alterar a LC 156/20, de forma a prever uma única entidade gestora para o Estado.

O art. 19 da LC 156/20, ao criar o FFP-MG, estabeleceu que sua entidade gestora é o Ipsemg, contudo a mesma norma, que também prevê a criação do Fepremg, determina que a entidade gestora desse fundo seja a Secretaria de Estado da Fazenda. Fica, as pois, definida, na legislação, a existência de dois órgãos distintos

gerindo fundos previdenciários, descaracterizando a existência de unidade gestora única do RPPS, nos termos da Nota Técnica SEI nº 11/2017/CGACI/SRPPS/SPREV-MF.

Esclarecimentos

O Ipsemg esclarece que permanece vigente o art. 1º da LC 100/07, que criou a Ugeprev, unidade programática para a escrituração dos recursos do RPPS-MG.

Análise técnica

Apesar dos esclarecimentos do Ipsemg, não há manifestação do Estado no sentido de efetivar a criação de unidade gestora única do RPPS, portanto, mantém-se a proposta de recomendação.

36 - Realizar censo previdenciário, com o objetivo de obter dados mais atualizados de todos os segurados do RPPS de Minas Gerais.

Foram encontradas imprecisões na base de dados dos segurados ativos, aposentados e pensionistas do Estado.

Esclarecimentos

Por meio do Ofício IPSEMG/DIPREV nº 89/2021, o Ipsemg informou que faz, anualmente, recadastramento dos aposentados e pensionistas. Além disso, está em processo de adesão ao convênio com o Siprev/Gestão, que conta com um módulo de censo previdenciário.

Análise técnica

Quanto à atualização dos dados referentes aos aposentados e pensionistas, é recomendado que se faça uma revisão no procedimento de trabalho adotado, visto que, mesmo com a realização do recadastramento anual, ainda há dados imprecisos no que tange os referidos segurados. No tocante aos servidores ativos, só será possível avaliar a qualidade desse sistema após análise de nova base de dados para avaliação atuarial, o que ocorrerá no próximo exercício. Sendo assim, recomenda-se que tal adesão seja feita o quanto antes para tornar factível seu uso para a próxima avaliação atuarial.

37 - Aperfeiçoar o processo de avaliação atuarial, de forma que haja tempo hábil para correção, na base de dados, de todas as inconsistências apontadas pelo atuário responsável.

A consultoria atuarial identificou inconsistências na base de dados do IPSM e apresentou suas críticas, contudo, informou que o Instituto alegou falta de tempo para corrigi-las.

Esclarecimentos

O IPSM esclareceu que procedeu ao ajuste das inconsistências apuradas pela consultoria atuarial, embora não tenha sido enviada nenhuma planilha de base de dados corroborando tais afirmações. Complementou

sua resposta informando que PMMG, BMMG e IPSM, em atendimento à recomendação desta unidade técnica, já se alinharam com o propósito de evitar demora nos processos para os exercícios seguintes.

Análise técnica

Conforme exposto no Ofício Conjunto nº 10.123.2, da PMMG e do BMMG, dado que os órgãos signatários do documento e o IPSM, em comum acordo, se comprometeram a agilizar o processo de avaliação atuarial, no que tange aos dados dos segurados, só resta a esta unidade técnica aguardar o próximo exercício para verificar o real atendimento da recomendação.

38 - Realizar, periodicamente, censo dos militares ativos, inativos e dos respectivos dependentes, bem como dos pensionistas.

Procurou-se avaliar a atualização dos dados do IPSM, entretanto, não foi possível devido à falta de informação acerca da periodicidade de recadastramento e censo previdenciário dos ativos, inativos e pensionistas.

Esclarecimentos

Com base no Ofício Conjunto nº 10.123.2, da PMMG e do BMMG, a defesa informa que os dados referentes aos pensionistas, aos inativos e aos militares são atualizados, periodicamente, pelo IPSM, pela PMMG e pelo BMMG, respectivamente.

Análise técnica

Em que pese a defesa do Estado expor que há frequente atualização dos dados cadastrais, há que se contestar. A avaliação atuarial, como dito anteriormente, apontou várias incoerências, logo, há um indicativo de falha na atualização dos dados. Portanto, recomenda-se que sejam revistos os procedimentos de atualização cadastral realizados atualmente. Seria prudente, também, que os órgãos envolvidos fossem orientados pela consultoria atuarial acerca das informações mais importantes e onde foram apuradas incoerências, a fim de que a atualização cadastral dos militares se torne mais efetiva.

39 - Utilizar estudos de aderência para definição de hipóteses mais ajustadas à massa de segurados e à rentabilidade dos investimentos do IPSM.

A adoção das hipóteses atuariais foi temerária.

Esclarecimentos

Por meio do Ofício IPSM/GPO nº 19/2021, o IPSM encaminhou estudo de aderência e afirmou que as medidas ali propostas serão adotadas no próximo exercício.

Análise técnica

Uma vez que a recomendação diz respeito ao envio de teste de aderência das premissas e o documento foi enviado, é possível dar o item como atendido. Entretanto, é importante tomar conhecimento do reexame da Determinação 49, já que os temas são afins.

40 - Iniciar a operacionalização da compensação financeira para a previdência dos militares, nos termos da Lei 9.796/99 e do Decreto 10.188/19, para posterior inclusão de seus efeitos na avaliação atuarial.

Verificou-se que não foi considerada, nos parâmetros técnicos atuariais, a premissa de compensação previdenciária. Entende-se que ela, possivelmente, não estava sendo operacionalizada, pois o balancete de encerramento do exercício não aponta valores referentes a esse tipo de transação.

Esclarecimentos

A PMMG informou que o procedimento de compensação financeira é realizado em conformidade com orientações da Seplag e o CBMG informou que está efetuando ajustes para iniciá-lo nos mesmos moldes da PM.

Análise técnica

Ainda que não conste entre os parâmetros técnicos da avaliação atuarial dos benefícios de inatividade dos militares, como descrito no relatório desta unidade técnica, seu impacto na apuração dos compromissos é pequeno, em função do limite de idade de ingresso nas carreiras militares. Mesmo assim, trata-se de fonte de receita que o Estado deve buscar, o que, segundo informações da PMMG e do CBMMG, vem ocorrendo. Assim, ainda que os impactos da compensação financeira sejam reconhecidos apenas na avaliação atuarial dos servidores civis, entende-se que a situação está regular.

41 - Reconhecer os compromissos com inatividade dos militares, de acordo com as provisões matemáticas apuradas em avaliação atuarial, em cada exercício, no Balanço Patrimonial da unidade responsável por seu pagamento, de modo que esse passivo seja reconhecido nesse demonstrativo e, também, no Balanço Patrimonial consolidado do Estado.

As provisões matemáticas dos benefícios de inatividade dos segurados do IPSM, a cargo do Tesouro Estadual, não estão reconhecidas no Balanço Patrimonial da Administração Direta, da unidade responsável por seu pagamento. Portanto, propõe-se que a Secretaria de Estado de Fazenda passe a reconhecer os compromissos com inatividade dos militares, de acordo com as provisões matemáticas apuradas em avaliação atuarial, em cada exercício, no Balanço Patrimonial da unidade responsável por seu pagamento, de modo que esse passivo seja reconhecido nesse demonstrativo e, também, no Balanço Patrimonial consolidado do Estado.

Esclarecimentos

Por meio do Ofício Conjunto nº 10.123.2, as Corporações Militares do Estado destacam que a legislação aplicada ao Sistema de Proteção Social dos Militares encontra-se em processo de regulamentação no Estado de Minas Gerais, face às últimas alterações ocorridas na esfera federal e que, diante desse processo, as provisões com inativos estariam consideravelmente afetadas e a fidedignidade do seu registro contábil estaria comprometida. Mencionam ainda que os militares passam a integrar o Regime de Proteção Social, não possuindo Regime Previdenciário e que, nesta linha, a remuneração da inatividade dos militares não possui caráter contributivo, não havendo, portanto, qualquer relação com os regimes previdenciários.

O ofício informa que, considerando que as alterações legislativas necessárias para a completa adaptação às mudanças ainda estão em andamento e poderão impactar a demanda decorrente da recomendação, a PMMG e o CBMMG iniciarão estudos para conhecer e adotar providências necessárias, no que couber, à sua completa integralização no âmbito dessas Instituições.

Análise técnica

O parágrafo único do art. 24-E do Decreto-Lei 667/69 dispõe que não se aplica ao Sistema de Proteção Social dos Militares a legislação dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. Contudo, destaca-se que os compromissos com a inatividade dos militares possuem atributos análogos aos compromissos dos RPPS. A reforma dos militares possui as mesmas características das aposentadorias dos servidores públicos civis, sendo esses compromissos do ente público irreversíveis e independentes de contraprestação. A reserva também possui a mesma natureza, tendo apenas a particularidade de possibilidade de reversão. Assim, a Cfange entende que os compromissos com proventos de inatividade dos militares configuram um passivo e, dessa forma, devem ser reconhecidos nos demonstrativos contábeis.

42 - Registrar os valores referentes às provisões matemáticas de benefícios a conceder e de benefícios concedidos no Balanço Patrimonial do Iplemg, nas contas 2.2.7.2.1.03 e 2.2.7.2.1.04, referentes ao plano previdenciário, em função do regime financeiro dos benefícios do plano.

As provisões matemáticas previdenciárias do Iplemg foram estimadas em R\$ 566.981.723,88. No entanto, o seu Balanço Patrimonial de 2020 apresentou, na conta 2.2.7.2.1, Provisões Matemáticas Previdenciárias, o valor de R\$ 576.788.708,73. Além disso, as provisões foram registradas em contas do Plano Financeiro, no entanto, por ser um plano financiado sob o regime de capitalização, a contabilização desses valores deveria se ater às contas referentes ao Plano Previdenciário (ou Fundo em Capitalização, nos termos da Portaria MF 464/18), e ainda, separadas por momento (em benefícios concedidos e a conceder), embora essa divisão não tenha sido apresentada no Relatório de Avaliação Atuarial.

Esclarecimentos

Por meio do ofício 06.07.2021, o Iplemg esclarece que as provisões matemáticas previdenciárias, estimadas em R\$ 566.981.723,88, data-base 31/12/2020, somente foram contabilizadas e reconhecidas no exercício de 2021, pois o levantamento deu-se em fevereiro do ano subsequente, após o encerramento do exercício. Informa que, para o valor das Provisões Matemáticas de Benefícios a Conceder, tem-se R\$ 164.748.034,86 (calculados separadamente: provisões de Riscos Iminentes, Não Iminentes e segurados contribuintes que exercem mandatos eletivos vinculados), e para as Provisões Matemáticas de Benefícios Concedidos,

R\$ 412.040.673,87 (Reserva Técnica: Aposentados, Pensionistas, Pecúlio participativo, Pecúlio Especial e Reserva para contemplar outros benefícios previdenciários e assistenciais). Por fim, explica que passará a contabilizar as provisões matemáticas nas contas relativas ao plano previdenciário.

Análise técnica

As provisões matemáticas apuradas na avaliação atuarial com data focal de 31/12/2020, devem ser contabilizadas no Balanço Patrimonial de 2020, em observância à necessidade de contabilização pela competência e em atendimento às características qualitativas da informação de representação fidedigna, tempestividade e verificabilidade estabelecidas pela NBC TSP - Estrutura Conceitual do CFC. A avaliação atuarial deve ser providenciada tempestivamente pelo Iplemg, de modo a possibilitar a contabilização dos valores das provisões matemáticas apuradas na data focal de 31 de dezembro de cada exercício, no prazo de fechamento do Balanço Patrimonial dessa mesma data. Quanto à divisão entre benefícios concedidos e a conceder, como o próprio nome indica, na primeira devem ser incluídas provisões relativas a benefícios que já estão sendo pagos aos beneficiários e a segunda, benefícios que ainda não foram concedidos, sendo incongruente a divisão apresentada, uma vez que, a título de exemplo, ainda existem segurados que farão jus aos benefícios de pecúlio e a reserva desse benefício, de acordo com a defesa, está integralmente contabilizada nas provisões de benefícios concedidos. Sobre a contabilização em contas referentes ao plano previdenciário, o Iplemg informou que irá providenciar a transposição das contas, razão pela qual mantém-se a recomendação.

43 - Utilizar, na elaboração do RREO do último bimestre de 2021, as projeções atuariais do Funfip, apresentadas no Anexo 6 do Relatório de Avaliação Atuarial com data focal em 31/12/20.

Segundo a 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, “o demonstrativo publicado no RREO deve corresponder à projeção atuarial oficialmente enviada ao Ministério da Previdência Social – MPS no mesmo exercício”. Assim, no RREO do último bimestre de 2020 devem constar as projeções enviadas em 2020, apuradas na avaliação atuarial com data focal em 31/12/2019. No RREO do último bimestre de 2020, de Minas Gerais, não há informação sobre a data-base dos dados do Ipsemg, mas, por meio das hipóteses e das estatísticas da população, informadas, é possível perceber que se trata da avaliação atuarial com dados posicionados em 31/12/18, com previsão legal de encaminhamento em 2019. Portanto, há uma defasagem indesejada, de um exercício.

Esclarecimentos

A SEF esclarece que solicitou aos institutos de previdência IPSM e Ipsemg as projeções atuariais nos termos do referido MDF, para a elaboração do RREO do 6º Bimestre de 2020. Informa que nas planilhas enviadas pelos institutos constam, no campo “Ano inicial das projeções”, o exercício de 2019, atendendo às exigências da norma, ainda que o Relatório apresentado pelo Ipsemg seja de 2018. Por fim, informa que, a partir do exercício de 2021, serão utilizados os Relatórios de Avaliação Atuarial dos IPSM e Ipsemg, emitidos no exercício de referência do RREO e entregues ao Ministério da Previdência Social – MPS.

Análise técnica

O MDF e a IN SPREV/ME 08/18 determinam que as projeções utilizadas no RREO do 6º bimestre devem ser as oficialmente enviadas à SEPRT/ME no mesmo exercício, apuradas na avaliação atuarial com data focal

em 31 de dezembro do exercício anterior. Assim, os normativos fazem alusão à data de referência de apuração das projeções e não ao ano inicial de projeção, como mencionado pela defesa, razão pela qual mantém-se a recomendação.

44- Seguir as orientações do MDF e dar transparência, nas próximas publicações do Anexo 8 do RREO, ao montante e à utilização dos recursos do Fundeb repassados para o exercício subsequente, nos termos do art. 163-A da Constituição da República (acrescentado pela EC 108/20), do art. 21, § 2º, da Lei 11.494/07 e do Manual dos Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN;

Esclarecimentos

A Secretaria de Estado de Fazenda respondeu: De fato, as linhas 21 e 22 do Anexo 8 – MDE do RREO referente ao exercício de 2020 não apresentaram as informações relativas à execução do superávit financeiro das receitas do Fundeb dada às indefinições quanto ao real valor apurado pelas Secretarias de Educação e Fazenda. No entanto, no exercício de 2021 já foram adotados os procedimentos devidos de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF explicitando as despesas realizadas com o superávit financeiro do exercício anterior, a fim de promover a transparência da utilização dos recursos do Fundeb, como verificado no 2º Bimestre de 2021

Análise técnica

Nos dois Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária de 2021, publicados até o encerramento dessa análise técnica, não foi dada a devida transparência ao montante, ao cálculo e à utilização do “superávit do Fundeb”, razão pela qual se propõe a manutenção da recomendação.

45- Atentar ao limite máximo de sobras de recursos do Fundeb, no exercício, evitando que percentual superior a 5% deixe de ser aplicado no ano em que for recebido;

Esclarecimentos

A Secretaria de Estado de Educação – Subsecretaria de Administração - Jurídico, através do Memorando SEE/SA – JURÍDICO nº 512/2021 (30490900) apresentou o seguinte esclarecimento: “A SEE realiza monitoramento contínuo da execução dos recursos do Fundeb com vistas a garantir o atendimento das diretrizes delimitadas pela União e, especificamente, evitar que percentual superior a 5% deixe de ser aplicado no ano de seu recebimento. Nesse sentido, reforçamos o empenho do órgão para devida atenção a recomendação exarada.”

Análise técnica

Os esclarecimentos não trouxeram elementos que comprovassem o cumprimento imediato da proposta de recomendação, razão pela qual a Cfamge entende pela necessidade de sua manutenção.

46- Estabelecer filtros de função nas pesquisas de créditos adicionais, no *Business Object*.

Esclarecimentos

A Sefaz prestou os esclarecimentos a seguir:

A Secretaria de Fazenda informa que irá estudar as informações atualmente dispostas no Armazém SIAFI-MG sobre os créditos adicionais e se houver os dados necessários nos documentos registrados no referido sistema, acrescentará tais informações no Armazém para fins de consultas pelos usuários do Estado, conforme possibilidade da ferramenta.

Análise técnica

A Cfange aguarda o resultado dos estudos.

IV- DETERMINAÇÕES

1 - Atualizar o Termo de Compromisso a ser apresentado no âmbito do Processo 1.066.559, ou aplicar efetivamente as disponibilidades de caixa resultantes dos cancelamentos de RPNP, anos-origem 2013-2019, no montante de R\$ 186,767 milhões, e RPP, anos-origem 2013-2019, no montante de R\$ 178,669 milhões, totalizando R\$ 365,435 milhões em ações e serviços públicos de saúde até o término do exercício de 2021, sem prejuízo do percentual mínimo de 12% definido na CR/88 e das determinações, nesse sentido, feitas pelo Tribunal Pleno nas contas de anos anteriores, até então não cumpridas pelo Estado.

Esclarecimentos

Sobre essa determinação, a Advocacia Geral do Estado manifestou-se nos seguintes termos:

206. Quanto ao termo de compromisso, é razoável se analisar o parecer das contas do exercício de 2019 (com a respectiva publicação do acórdão), antes de haver uma manifestação pelo Poder Executivo sobre o tema.

207. É o que se pede.

Análise técnica

Esta equipe técnica entende procedente a manifestação apresentada pela AGE e se posiciona favoravelmente à solicitação. Ressalte-se que as notas taquigráficas da Sessão Plenária de 26/05/21 ainda não foram publicadas. Como mencionado anteriormente, o Estado deu início a reuniões objetivando tratar da dívida com os Municípios mineiros, relativa aos saldos de RPNP e RPP vinculados à Saúde, existente desde 2009 e, até o momento, não paga.

2- Incluir os valores dos depósitos judiciais na Dívida Consolidada Líquida.

Segundo a análise técnica inicial, os valores utilizados de depósitos judiciais em razão da Lei Estadual 21.720/15 devem integrar o montante da DCL uma vez que a citada lei foi declarada inconstitucional pela ADI 5353. Considerando que tais recursos efetivamente ingressaram no patrimônio do Estado e que, simultaneamente, surgiu a obrigação de devolução, ainda não cumprida integralmente pelo Governo, tais haveres devem ser enquadrados no conceito de dívida consolidada, conforme inciso I do art. 29 da LRF, sendo necessário compor o demonstrativo referente ao anexo II do RGF.

Esclarecimentos

Sobre a questão, a AGE alegou “que não houve alteração de andamento da ADI 5353 em relação ao que consta como já esclarecido pela Secretaria de Estado da Fazenda na página 198 do relatório técnico da Cfange”. Por fim, destacou que o Estado permanece com o propósito de conciliar com o Tribunal de Justiça e, ao final, com o Supremo Tribunal Federal, a fim de encerrar a fase de modulação de efeitos e estabelecer, com a devida certeza, todos os elementos.

Análise técnica

Esta equipe técnica mantém o entendimento já externado no seu relatório e reafirma que a determinação deve ser mantida com vistas a assegurar a transparência das obrigações contraídas pelo Estado, bem como a verificação prudente dos limites de endividamento. O fato de ter havido interposição de embargos de declaração ou de se prever autocomposição com o Tribunal de Justiça não afasta a tempestividade e a necessidade do registro contábil em questão. Isso porque, quanto ao primeiro ponto, o recurso citado não possui efetivo suspensivo e, quanto ao segundo, o acordo ainda é incerto e não supre a decisão do Supremo Tribunal Federal.

3- Calcular as RCLs, para fins de despesas com pessoal e de endividamento, conforme previsto na CR/88, deduzindo as receitas decorrentes de emendas impositivas individuais e de bancadas federais.

Em pesquisa no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional – STN¹⁴, que contém os valores transferidos pela União aos Estados (pagamentos totais), relativos a emendas individuais e de bancada, a Cfange apurou valores diferentes daqueles divulgados pelo Estado no RREO referente ao 6º bimestre. Os valores disponibilizados pela STN, inclusive, não encontram correspondência no Armazém de Informações – Siafi, cujos filtros são insuficientes para a apuração.

A Cfange propõe seja determinado ao Poder Executivo que proceda à adequação da classificação e identificação das receitas advindas de Emendas Parlamentares Individuais e de Bancada Federais, para fins de transparência, controle e correto cálculo da RCL. Sugere, ainda, determinação para que todos os valores recebidos, na forma evidenciada no relatório referente à receita corrente líquida, sejam decotados da RCL e que o Anexo 3 do RREO do 6º bimestre seja retificado e republicado, com a competente nota explicativa.

14 <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios/transferencias-constitucionais-e-legais#emendas-parlamentares>.

Esclarecimentos

O Estado apresentou a seguinte manifestação:

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

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação: [...] I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;

Em atendimento à determinação de adequar a classificação e identificação das receitas oriundas de Emendas Parlamentares Individuais e de Bancada Federais, informamos que tal adequação está em fase final de implementação. Devido às alterações realizadas nos últimos anos no ementário de receitas da União, houve dificuldades técnicas para implementação tempestiva da adequação, o que prejudicou o cumprimento do cronograma inicialmente previsto. Todavia, o novo ementário de classificações orçamentárias do Estado de Minas Gerais já atende à determinação do TCE quanto à discriminação das receitas oriundas de emendas parlamentares individuais e de bancada. Tal adequação já foi incorporada à elaboração da proposta da LDO 2022 e será aplicada também na execução orçamentária de 2021.

Análise técnica

A sugestão de determinação feita pela Cfamge tem amparo na Constituição Federal (art. 166-A, §§ 1o e 16, da CR/88), portanto, causa estranheza que o Estado esteja esperando o parecer prévio do TCEMG para se manifestar concretamente sobre o tema, uma vez que a norma é de eficácia plena e de observância imediata e obrigatória.

O fato de alguns dispositivos da LRF estarem com eficácia suspensa para o exercício de 2020 não desonera o Estado de cumprir o comando constitucional, bem como de efetuar os cálculos de forma certa e classificar os recursos recebidos adequadamente. A propósito, o estado de calamidade em nada afeta o cálculo da RCL e as obrigações do art. 22 da LRF, conforme tenta induzir o Executivo. Ademais, o Estado já demonstrou saber quais são efetivamente os valores recebidos a título de emendas parlamentares individuais e de bancada e ainda que, deliberadamente, não os evidencia em seus sistemas e não os deduz em sua integralidade no cálculo da RCL.

Portanto, a Cfamge mantém sua sugestão de expedição de determinação.

4- Adequar a classificação e identificação das receitas advindas de Emendas Parlamentares Individuais e de Bancada Federais.

A mencionada determinação foi tratada em conjunto com o de número 3, razão pela qual a Cfamge apenas reitera sua análise efetuada no mencionado tópico.

5 - Encaminhar o Plano de Ação elaborado pela Semad, no âmbito da auditoria que avaliou o gerenciamento de riscos dos processos de fiscalização e licenciamento ambiental de complexos minerários de ferro, bem como atualizar o andamento das ações ali estabelecidas.

No âmbito da análise da execução orçamentária das receitas da TFRM, pela Cfamge, foi mencionado que, no relatório das Contas de 2019 consta a informação de que, após o desastre de Brumadinho, a CGE realizou auditoria¹⁵ na Semad, em junho de 2019, para avaliação do gerenciamento de riscos dos processos de fiscalização e licenciamento ambiental de complexos minerários de ferro. A conclusão da auditoria foi de que existiam riscos, que foram descritos e que poderiam prejudicar o atingimento dos objetivos de fiscalização e licenciamento ambiental. Na oportunidade, foi enviado modelo de Plano de Ação, pela CGE, para preenchimento, pelo gestor da Semad, no prazo de 30 dias úteis, o qual foi solicitado naquele relatório de 2019, bem como a atualização sobre o andamento das ações ali estabelecidas. Como até a data do encerramento do relatório das Contas de 2020, as referidas Contas de 2019 ainda não haviam sido apreciadas pelo Plenário deste Tribunal de Contas e a solicitação, portanto, não efetivada, foi sugerido reiterar, nos presentes autos, o pedido de envio do Plano de Ação e da atualização sobre o andamento das ações.

Esclarecimentos

Por meio da CGE, a Semad encaminhou o requerido Plano de Ação Fiscalização bem como o Plano de Ação Licenciamento e respectivos anexos e informou que as ações neles previstas foram atualizadas em 31/3/21. Informou, ainda, que, semestralmente, monitora essas ações, sendo que o próximo monitoramento será realizado no mês de setembro de 2021.

Análise técnica

Esta equipe técnica confirma o recebimento dos Planos que subsidiarão eventuais ações de controle futuras pelo Tribunal.

6 - Adequar a legislação previdenciária, a fim de que as alíquotas de contribuição e bases de cálculo para o custeio específico de pensões e de inatividade de seus militares sejam fixadas nos mesmos patamares daqueles estabelecidos para as Forças Armadas.

A legislação estadual diverge significativamente das disposições da norma geral, no que se refere aos patamares das alíquotas de contribuição e respectiva destinação de custeio de benefícios. As contribuições de segurados para sistemas previdenciários têm caráter obrigatório e natureza tributária. Dessa forma, uma série de garantias constitucionais aos contribuintes, além das normas gerais sobre a matéria, devem ser observadas antes de se concluir pela suspensão da eficácia das normas estaduais, em função do exercício da competência legislativa da União sobre normas gerais. Assim, para que haja segurança jurídica, é urgente que se determine ao Estado que adapte sua legislação, a fim de que as alíquotas de contribuição e bases de cálculo para o custeio específico de pensões e de inatividade de seus militares sejam fixadas nos mesmos patamares daqueles estabelecidos para as Forças Armadas.

¹⁵ Relatório de Auditoria nº 1370.0849.19.

Esclarecimentos

Por meio do Ofício IPSM/GPO nº 19/2021, o IPSM informou que foi encaminhada aos Comandos Gerais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar minuta de projeto de lei para adequar a legislação que rege as competências da autarquia às alterações trazidas pela Lei Nacional 13.954/19. Sobre as normas relacionadas à inatividade dos militares, o Instituto esclareceu que compete às Corporações Militares Estaduais a propositura de projeto de lei que altere o Estatuto dos Militares de forma que haja a adequação da legislação do Estado de Minas Gerais à legislação nacional.

Por meio do Ofício Conjunto nº 10.123.2, as Corporações Militares do Estado esclareceram que foi encaminhado à Secretaria de Estado de Governo, para fins de posterior encaminhamento à Assembleia Legislativa, anteprojeto de lei elaborado pela PMMG, CBMMG e IPSM adequando a legislação estadual às alterações promovidas pela Lei Nacional 13.954/2019, acerca das alíquotas de contribuição e bases de cálculo, e também dos benefícios a cargo do IPSM. Por fim, informaram que, até a aprovação da nova lei estadual, em 27/3/2021, a PMMG implementou medidas administrativas prevendo que, a partir de então, seria aplicada a alíquota de 9,5% para o custeio da inatividade, incidente sobre a remuneração de policiais militares ativos e inativos, e que essa alíquota seria aumentada para 10,5% em 1º de janeiro de 2021.

Análise técnica

A PMMG, o CBMMG e o IPSM esclareceram que foi elaborado e encaminhado à Secretaria de Estado de Governo minuta de projeto de lei para adequar as disposições da legislação estadual às Lei Nacional n. 13.954/19. Dessa forma, a Cfange mantém a proposta de determinação de adequar a legislação previdenciária, a fim de que as alíquotas de contribuição e bases de cálculo para o custeio específico de pensões e de inatividade de seus militares sejam fixadas nos mesmos patamares daqueles estabelecidos para as Forças Armadas, a fim de que haja segurança jurídica na aplicação das alíquotas.

7 - Adequar a legislação previdenciária sobre os benefícios geridos pelo IPSM e as regras de proventos de inatividade dos militares ao ordenamento jurídico brasileiro, estruturando, de forma clara, o Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado de Minas Gerais.

A Lei Nacional 13.954/19 acrescentou os arts. 24-D e 24-E ao Decreto-Lei 667/69, delegando a lei específica do ente federativo as disposições sobre outros aspectos relacionados a inatividade e pensões dos militares, além de estabelecer o modelo de gestão do Sistema de Proteção Social dos Militares, que pode incluir outros benefícios, como assistência à saúde e sua forma de custeio. Dessa forma, é necessário que sejam definidas em lei as fontes de custeio destinadas ao financiamento dos benefícios de assistência médica, auxílios e pecúlio.

Esclarecimentos

Por meio do Ofício IPSM/GPO nº 19/2021, o IPSM informou que foi encaminhada aos Comandos Gerais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar minuta de projeto de lei adequando a legislação para que fossem instituídas as alíquotas de custeio dos benefícios de auxílio-reclusão, auxílio-natalidade, auxílio-funeral e pecúlio. Sobre a legislação específica para instituir alíquota de custeio da assistência à saúde promovida pelo IPSM, informou que segue com o Poder Executivo uma minuta de projeto de lei, sobre a qual o Instituto não possui conhecimento de data de encaminhamento à Assembleia Legislativa. Esclareceu,

ainda, que desde a entrada em vigor da Lei Nacional 13.954/2019, as alíquotas e previsões orçamentárias e financeiras previstas na referida norma geral do Sistema de Proteção Social dos Militares estão sendo observadas pelo IPSM, Seplag e SEF.

Por meio do Ofício Conjunto nº 10.123.2, as Corporações Militares do Estado esclareceram que foi encaminhado ao Governo do Estado, para fins de posterior encaminhamento à Assembleia Legislativa, anteprojeto de lei que, além de estruturar o Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado, cuidou de adequar a legislação previdenciária estadual às inovações da Lei Nacional 13.954/2019 acerca da remuneração de inatividade dos militares estaduais e do custeio dos benefícios previdenciários prestados pelo IPSM.

Análise técnica

A PMMG, o CBMMG e o IPSM esclareceram que foi elaborado e encaminhado à Secretaria de Estado de Governo minuta de projeto de lei para adequar a legislação previdenciária estadual às inovações da Lei Nacional 13.954/2019, acerca da remuneração de inatividade dos militares estaduais e do custeio dos benefícios previdenciários prestados pelo IPSM. Dessa forma, a Cfange mantém a proposta de determinação para adequar a legislação previdenciária sobre os benefícios geridos pelo IPSM e as regras de proventos de inatividade dos militares ao ordenamento jurídico brasileiro, de forma que seja definida fonte de custeio específica para os benefícios de assistência à saúde, auxílios e pecúlio e, assim, possibilitar o emprego total do valor arrecadado com as contribuições, da ordem de 10,5% sobre a remuneração dos militares ativos, dos inativos e dos pensionistas, tal como está definido para os militares das Forças Armadas, para o financiamento exclusivo da remuneração de inatividade e das pensões.

8 - Repassar ao Fundeb, sobre os recursos decorrentes do adicional de até 2% do ICMS destinado ao Fundo de Combate à Pobreza.

Frisa-se, inicialmente, que esse assunto não impactou, em 2020, a apuração do mínimo constitucional em educação, contudo, foi objeto de abertura de vista para que o Estado apresentasse suas alegações quanto ao não cumprimento dos dispositivos legais pertinentes à matéria. Além disso foi sugerido ao Tribunal Pleno que determinasse ao Estado o repasse, ao Fundeb, da quantia de R\$ 774.703.416,03 devidamente atualizada e, que adotasse, já no exercício de 2021, os procedimentos corretos, destinando ao Fundo a parcela correspondente a 20% sobre os 2% do ICMS.

Foi apontado por esta equipe técnica, no corpo do seu relatório, que, desde 2012, o Estado não tem repassado ao Fundeb os 20% incidentes sobre os recursos decorrentes do adicional de até 2% do ICMS destinado ao Fundo de Combate à Pobreza, previsto no art. 82, § 1º, do ADCT, tendo sido apurado, até o final de 2020, o valor de R\$ 774.703.416,03 referente a essa dívida.

Releva informar que, no Parecer Prévio das Contas Governamentais de 2018, Sessão Plenária de 12/2/20, foi determinado ao atual Governador do Estado que repassasse ao Fundeb os valores acima apontados, em cumprimento aos dispositivos legais; no entanto, até a data do encerramento deste relatório, essa determinação ainda não havia sido cumprida.

Esclarecimentos

Em sede de defesa, o Estado, por meio da AGE, manifestou-se, inicialmente, transcrevendo o art. 82 do ADCT da CR/88, para, em seguida, informar que, em Minas Gerais, o adicional para o financiamento das ações do Fundo de Erradicação da Miséria – FEM encontra-se previsto no art. 12-A da Lei 6.763/75, fundo esse criado pela Lei Estadual 19.990/11, a qual estabeleceu, no art. 4º, a vinculação de seus recursos. Apresentado esse histórico, citou o fato de um mesmo recurso poder ter duas destinações - computar para fundos de erradicação da pobreza e para a educação -, o que motivou várias discussões, inclusive em outros Estados, que passaram a defender a retirada dessa receita do âmbito da Educação.

Informou, também, que havia duas interpretações, como se pode notar pelas ressalvas do voto do Ministro Gilmar Mendes, no Ag.Reg. na ACO 1972, transitada em julgado em 2021, que, inclusive, firma posicionamento em sentido contrário à maioria que se formou:

Portanto, **a despeito do posicionamento pessoal em sentido contrário**, nos termos do que foi decidido mais recentemente pelo Plenário desta Corte, não é possível a exclusão do percentual previsto no art. 82, §1º, do ADCT, referente ao limite de 2% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços do cálculo da Receita Líquida dos Impostos e Transferências Constitucionais e Legais do Estado de Alagoas receita líquida real (RLR), não afastando qualquer restrição cadastral envolvendo tal fato. (negritou).

A defesa entende que, em havendo essa ressalva até mesmo no julgado acima transcrito, fica clara a ausência de erro grosseiro no presente caso. E que, talvez por isso mesmo, a Lei 14.113, editada em 25/12/20, em seu art. 3º, § 1º, demonstra ter vindo para encerrar a discussão em tela, sendo importante, para fins de análise das contas, a data da sua entrada em vigor, que somente se deu no final de 2020, estando, pois, o Estado preparado para cumpri-la:

Com o advento e entrada em vigor da Lei nº 14.113/2020, com efeitos a partir do exercício de 2021, tal obrigação passou a ser incorporada pelo Estado nos repasses ao FUNDEB através do percentual devido da arrecadação do adicional de alíquota de ICMS que trata o § 1º do art. 82 do ADCT.

Análise técnica

Como já citado, o art. 60, inciso II, do ADCT da Constituição Federal, bem como o art. 3º, inciso II, da Lei 11.494/07, estabelecem que os Estados deverão destinar ao Fundeb 20% dos recursos decorrentes da arrecadação do ICMS. O Manual de Demonstrativos Fiscais, nas suas últimas três edições, dispõe, expressamente, que esse percentual incide sobre o total das receitas de ICMS arrecadadas (principal, multas, juros de mora, dívida ativa, outros encargos e, também, **recursos decorrentes do adicional de até 2% do ICMS destinado ao Fundo de Combate à Pobreza**), decotando-se, apenas, a transferência compulsória de recursos aos municípios¹⁶, prevista no art. 158, inciso IV, da Constituição Federal.

Essa forma de cálculo não apenas está de acordo com as regras previstas na legislação, como também segue a lógica histórica de fortalecimento do Fundo, o qual, ao longo dos anos, teve o seu escopo ampliado (da valorização do Ensino Fundamental à do Ensino Básico) e a sua base quantitativa e qualitativa de recursos expandida (de 15% para 20%, não apenas do ICMS, mas, também, do IPVA, do ITCD e de outras receitas).

¹⁶ Importante ressaltar, apenas para fins metodológicos, que o art. 82, § 1º, do ADCT da Constituição Federal, exclui os recursos decorrentes da alíquota adicional de 2% da base de cálculo dos valores a serem transferidos compulsoriamente aos municípios, prevista no art. 158, IV, da Constituição.

Sendo assim, qualquer interpretação das regras atinentes ao repasse de recursos ao Fundeb deve ser ampliativa, e não restritiva. Ou seja, as deduções da receita a ser transferida ao Fundo devem estar expressas no texto constitucional, para serem consideradas. A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal – STF, ao apreciar a Ação Cível Originária nº 775, assim se pronunciou:

É importante observar que a Constituição Federal, quando se dedicou a tratar de alguma glosa de parcela do montante financeiro fiscal a ser considerado, o fez expressamente – dedução de parcelas que forem transferidas a Municípios pelos Estados (conforme os termos do art. 198, § 2º, inciso II, parte final) –, não se abrindo a qualquer nova hipótese).

Já no âmbito da Ação Cível Originária nº 2922/RS – MC, o STF chegou à seguinte conclusão:

Já o FUNDEB, instituído no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, nos termos do art. 60, do ADCT, é regulamentado pela Lei 11.494/2007, a qual define, em seu art. 3º, a sua composição como sendo de 20% (vinte por cento) das receitas obtidas pela arrecadação dos impostos previstos no art. 155, I; 155, II c/c 158, IV; 155, III c/c 158, III; da parcela do produto da arrecadação dos impostos previstos nos arts. 154, I, e 157, II; 158, II; 159, I, a e b; 159, II da Constituição; das receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos mencionados, bem como de juros e multas eventualmente incidentes. **Assim, estando inserido o produto de arrecadação do ICMS no conceito de receita própria do Estado, nos termos do art. 155, II, da Constituição, enquanto vigentes a LC 8/1970, a Lei 4.320/1964 e a Lei 11.494/2007, me parece correta, nesse juízo perfunctório, a consideração do adicional de 2% (dois por cento) sobre a alíquota do ICMS para fins de financiamento do Fundo de Combate à Pobreza estadual na base de cálculo da contribuição para o PASEP e na apuração dos valores destinados ao FUNDEB** (grifo nosso).

Esclareça-se, ainda, que o Tribunal de Contas do Estado de Goiás também já apreciou consulta com objeto semelhante, tendo assim se posicionado:

Com o aumento gradual dos percentuais de contribuição dos entes, com exceção da União, de 15% para 20%, e com a elevação dos percentuais de receitas alocadas ao FUNDEB, houve também um incremento em sua base de cálculo, que passou a englobar além do próprio ICMS, o ITCMD e o IPVA, no que se refere ao âmbito estadual. Isso evidencia a intenção de fortalecimento e robustecimento do FUNDEB pelo legislador constituinte.

[...]

Portanto, nenhuma outra exclusão foi tratada no dispositivo constitucional. Assim, sob este prisma, tecnicamente, não é possível a exclusão do adicional do ICMS, constitucionalmente previsto para o PROTEGE GOIÁS, da base de cálculo do FUNDEB. Neste contexto, tem-se que a “possibilidade de exclusão” do adicional do ICMS da base de cálculo do FUNDEB amplia o texto do art. 82, § 1º, pois houve neste dispositivo expressa remissão apenas quanto a não incorporação desse adicional à base de cálculo para a distribuição do ICMS aos municípios, silenciando-se quanto a outras excepcionalidades (Processo 201400047000365, 20/01/16).

Em face do exposto, considerando que a Constituição Federal não excluiu os recursos decorrentes da alíquota adicional do ICMS, prevista no art. 82, § 1º, do ADCT, da base de cálculo das receitas de ICMS a serem repassadas ao Fundeb e tendo em vista o disposto no **art. 3º, § 1º, da Lei 14.113/20**, conclui-se que a forma de proceder utilizada pelo Estado, quanto a este ponto específico, não está em conformidade com as regras constitucionais e legais.

Releva informar que, a despeito de a AGE ter mencionado que, com o advento e entrada em vigor da Lei 14.113/20 tal obrigação foi incorporada pelo Estado nos repasses ao Fundeb, através do percentual devido da arrecadação do adicional de alíquota de ICMS de que trata o § 1º do art. 82 do ADCT, até abril de 2021 a citada obrigação não havia sido implementada pelo Estado.

Além disso, não havia duas interpretações juridicamente admissíveis nos Tribunais, conforme suscita a AGE. A fala do Ministro Gilmar Mendes na decisão citada revela opinião pessoal, e não posição de órgãos judiciários.

V – CONCLUSÃO

Em observância ao § 2º do art. 233 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, procedeu-se à análise da defesa do Estado na Prestação de Contas Anual do Governador do Estado de Minas Gerais, Romeu Zema Neto, referente ao exercício de 2020, que ora se encaminha ao Ministério Público de Contas, em cumprimento ao despacho do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator Cláudio Couto Terrão.

Importante destacar que, em sede de abertura de vista, a Cfamge acolheu, parcialmente, alegações do Governador do Estado e, de ofício, promoveu outras alterações nos cálculos dos índices de MDE e ASPS, o que levou a alteração dos respectivos percentuais.

Após analisar as justificativas referentes aos itens 31 e 36 da citação, essa equipe técnica demonstra preocupação em face do entendimento de que **apenas os efeitos financeiros** decorrentes da concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes estariam suspensos até 31/12/2021, e não a **contagem do tempo**, em si, conforme dispõe expressamente o art. 8º, IX, da LC 173/20. Essa linha de entendimento consta nos Pareceres 16.244 e 16.247 da AGE, o qual contém interpretação que, segundo as conclusões da Cfamge, não está adequada à finalidade da LC 173/20. Segundo se depreende do Parecer 16.244:

Portanto, nos casos em que se aplica, haverá uma suspensão da concessão do pagamento e fruição das vantagens mencionadas no IX do art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020 e que forem adquiridas no período de 28/05/2020 a 31/12/2021, cujo direito será reconhecido no momento do preenchimento dos requisitos legais, mas o pagamento e fruição será concedido somente a partir de 01/01/2022, com efeitos prospectivos, vedado o pagamento de valores referentes ao citado período de 28/05/2020 a 31/12/2021, em função da vedação de pagamentos retroativos a que se refere o §3º, do art. 8º, da Lei Complementar n. 173/2020.

Se levado à efeito, a partir de janeiro de 2022, existe sério risco de aumento considerável das despesas de pessoal, as quais já ultrapassam o limite máximo da LRF há anos, e de descumprimento do prazo de ajuste excepcional, contido na LC 178/21. Soma-se a isso o fato de que o Tribunal, na Consulta 1092370, reconheceu que, “no período de eficácia temporal da norma (de 28/05/2020 a 31/12/2020), ficam suspensas a contagem de tempo para concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço”. Solicita-se, portanto, que haja especial atenção do Colegiado quanto a esse ponto.

Outra questão que merece destaque, em sede de conclusão, diz respeito ao descumprimento das decisões exaradas nos processos 1088916 e 1092639 quanto ao cômputo de despesas com inativos no índice de educação. Apesar de o Colegiado, à unanimidade, não ter concedido modulação de efeitos para essas despesas, o Poder Executivo permaneceu computando todos os gastos dessa natureza realizados até junho de 2020, em afronta ao que fora determinado pelo Colegiado.

Em relação às determinações 3, 9, 10 e 11, o Estado alegou que irá aguardar definição do Tribunal Pleno para acatá-las, ou não. De fato, a determinação só se torna cogente após a chancela do Colegiado, no entanto, no caso em questão, está-se diante de normas expressas que emanam diretamente da Constituição e que

estão sendo flagrantemente descumpridas pelo Poder Executivo, a exemplo das divergências no cálculo da RCL, razão pela qual se reforça a necessidade de acolhimento das propostas formuladas pela Cfamge.

Por fim, a Cfamge reitera as propostas de recomendação e determinação constantes no relatório inicial, com exceção daquelas expressamente afastadas na presente análise, e converte apontamentos de citação 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.

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

Cileme Fiúza de Oliveira
Analista de Controle Externo TC - 1133

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

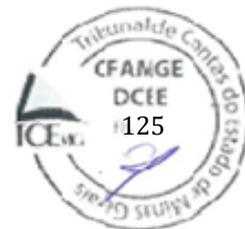
Guilherme César Galindo
Analista de Controle Externo TC - 1092-5

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

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

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

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

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, 12 de julho de 2021.