



Processo nº: 1.114.783
Natureza: Balanço Geral do Estado
Relator: Conselheiro Gilberto Diniz
Procedência: Governo do Estado de Minas Gerais
Responsável: Romeu Zema Neto, Governador do Estado de Minas Gerais
Exercício: 2021

SUMÁRIO

1. CONTEXTO ECONÔMICO DE 2021 -----	6
2. O PAPEL DO CONTROLE EXTERNO NO EXAME DAS CONTAS DE GOVERNO -----	8
3. ANÁLISE DAS CONTAS PRESTADAS PELO GOVERNADOR DO ESTADO – EXERCÍCIO 2021 -----	10
3.1. PLANO MINEIRO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO – PMDI -----	11
3.2. PLANO PLURIANUAL DE AÇÃO GOVERNAMENTAL – PPAG -----	13
3.2.1. Participação popular na revisão do PPAG-----	16
3.2.2. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS -----	18
3.3. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO -----	20
3.3.1. Anexo de metas fiscais-----	22
3.3.2. Anexo de riscos fiscais -----	22
3.4. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA -----	23
3.4.1. Projeto de Lei Orçamentária Anual e o déficit orçamentário -----	23
3.4.2. Execução da Lei Orçamentária Anual – LOA -----	25
3.4.2.1. Execução orçamentária dos programas, por área temática -----	25
3.4.2.2. Das ações de projetos estratégicos no contexto da gestão governamental-----	27
3.4.3.3. Despesa por tipo de ação -----	29
3.4.3. Orçamento Fiscal-----	32
3.4.3.1. Previsão e execução da receita e despesa fiscal e resultado orçamentário-----	33
3.4.3.2. Receita fiscal -----	33
3.4.3.3. Despesa fiscal-----	36
3.4.3.3.1. Aumentos expressivos de dispêndios-----	36
3.4.3.3.2. Despesas por funções de Governo -----	37
3.4.3.3.3. Despesas por fontes de recursos -----	38
3.4.3.4. Créditos adicionais -----	39
3.4.3.5. Créditos suplementares-----	40
3.4.3.6. Desoneração do limite de suplementação de créditos orçamentários dos valores referentes às emendas parlamentares impositivas -----	42
3.4.4. Emendas parlamentares de execução obrigatória-----	43
3.4.4.1. Emendas parlamentares individuais -----	44



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

3.4.4.2. Emendas de blocos e de bancadas-----	47
3.4.5. Orçamento de investimento das empresas controladas pelo Estado -----	49
3.4.6. Compatibilidade das leis do Sistema Orçamentário-----	50
3.4.7. Responsabilidade social na gestão pública do Estado-----	50
3.4.8. Regionalização da execução orçamentária -----	52
3.4.9. Apropriação de despesas com pessoal e encargos -----	54
3.5. RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL -----	55
3.5.1. Programação orçamentária e financeira – Poder Executivo -----	55
3.5.2. Controle bimestral da receita-----	59
3.5.3. Receita Corrente Líquida – RCL -----	60
3.5.4. Renúncia de receita -----	62
3.5.4.1. Estimativas na LDO e na LOA -----	64
3.5.4.2. Renúncias de receitas efetivadas -----	65
3.5.4.3. Evolução da renúncia de receita efetivada-----	66
3.5.5. Dívida ativa -----	67
3.5.5.1. Saldo patrimonial da dívida ativa -----	68
3.5.5.2. Receita da dívida ativa -----	69
3.5.5.3. Movimentação da dívida ativa tributária-----	70
3.5.5.4. Créditos a serem inscritos em dívida ativa -----	71
3.5.6. Receita de alienação de ativos-----	72
3.5.7. Demonstração das operações de crédito-----	73
3.5.8. Demonstrativo das garantias e contragarantias de valores -----	74
3.5.9. Dívida Consolidada Líquida – DCL -----	75
3.5.9.1. Dívida por contratos-----	78
3.5.9.2. Dívida com a União-----	80
3.5.10. Resultados primário e nominal-----	81
3.5.11. Restos a Pagar-----	84
3.5.11.1. Estoque de Restos a Pagar -----	84
3.5.11.2. Evolução das inscrições em Restos a Pagar -----	85
3.5.11.3. Demonstrativos de Restos a Pagar do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO-----	86
3.5.11.4. Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar do Relatório de Gestão Fiscal – RGF -----	87
3.5.12. Precatórios-----	89
3.5.13. Despesas com pessoal -----	94
3.5.13.1. Limite Consolidado do Estado -----	94
3.5.13.2. Limites por Poder e Órgão-----	98
3.6. PREVIDÊNCIA SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO -----	102
3.6.1. Aportes para cobertura de <i>deficit</i> financeiro do FUNFIP -----	104
3.6.2. Receitas e despesas do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS -----	106



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

3.6.3. Análise da situação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS	--107
3.6.3.1. Situação financeira e atuarial	-----107
3.6.3.2. Custo e custeio do plano	-----110
3.6.3.3. Gestão	-----112
3.6.3.4. Base técnica e cadastral	-----116
3.6.4. Instituto de Previdência dos Servidores Militares de Minas Gerais – IPSM	-----117
3.6.4.1. Da situação financeira e atuarial	-----117
3.6.4.2. Gestão do IPSM	-----121
3.6.4.3. Base técnica e cadastral	-----122
3.6.4.4. Custo e custeio do IPSM	-----124
3.6.4.5. Resultado atuarial	-----125
3.6.5. Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais – IPLEMG	-----127
3.6.5.1. Base técnica e cadastral	-----128
3.6.5.2. Custo e custeio do plano	-----129
3.6.5.3. Resultado atuarial e aplicações financeiras	-----131
3.6.6. Regime de Previdência Complementar	-----132
3.6.6.1. Situação financeira e atuarial	-----132
3.6.7. Reconhecimento das provisões matemáticas e das projeções atuariais	-----134
3.7. RECURSOS VINCULADOS POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL OU LEGAL	-----138
3.7.1. Metodologia de apuração das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)	-----138
3.7.1.1. Educação	-----139
3.7.1.1.1. Do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB	-----140
3.7.1.1.1.1. Apuração dos gastos com profissionais do magistério da educação básica	--141
3.7.1.1.1.2. Apuração dos gastos com outras despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	-----143
3.7.1.1.1.3. Perda com o FUNDEB	-----143
3.7.1.1.1.4. Outros achados do FUNDEB: disponibilidade financeira de recursos da Quota Estadual do Salário-Educação – QESE	-----147
3.7.1.1.2. Apuração do Índice de Aplicação no Ensino	-----148
3.7.1.1.3. Repasses em duplicidade a Municípios, oriundos do acordo entre o Estado de Minas Gerais e a Associação Mineira de Municípios – AMM	-----150
3.7.1.2. Saúde	-----150
3.7.1.2.1. Despesas com aeronaves executadas no Fundo Estadual de Saúde – FES	-----152
3.7.1.2.2. Detalhamentos das despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde	-----153
3.7.1.2.3. Despesas realizadas com o enfrentamento da pandemia de Covid-19	-----154
3.7.1.2.4. Inclusão de Despesas Empenhadas sem Disponibilidade de Caixa no cálculo das ASPS	-----156



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

3.7.1.2.5. Inclusão de RPNP autorizados pelo TCEMG no cômputo do percentual constitucional em ASPS -----	156
3.7.1.2.6. Quanto aos cancelamentos de Restos a Pagar -----	160
3.7.1.2.7. Percentual aplicado em ASPS apurado pela CFAMGE -----	162
3.7.1.2.8. Aplicação em programas de saúde e investimentos em transporte e sistema viário para fins do disposto na Constituição Estadual -----	163
3.7.1.2.10. Dívida do Estado com os Municípios na área da saúde-----	163
3.7.2. Amparo e fomento à pesquisa-----	165
3.7.3. Despesas com publicidade -----	171
3.8. MINERAÇÃO-----	175
3.8.1. Recursos da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM -----	175
3.8.2. Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização da Atividade de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – TFRM -----	179
3.8.3. Recursos recebidos por danos advindos de desastres socioambientais-----	180
3.8.3.1. Recursos recebidos além do acordo e despesas efetivadas na Fonte 95 -----	181
3.8.3.2. Recursos recebidos em virtude do acordo com a Vale -----	182
3.9. ROYALTIES DO PETRÓLEO -----	185
4. CONCLUSÃO -----	186



P A R E C E R

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Versam os presentes autos sobre o **EXAME DAS CONTAS ANUAIS** prestadas pelo Excelentíssimo Governador do Estado, Sr. Romeu Zema Neto, referentes ao exercício financeiro de 2021, em cumprimento ao disposto no § 1º do art. 229 e 230, ambos do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – RITCEMG.¹
2. O acompanhamento da execução orçamentária e a análise das contas anuais, sob enfoque contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, bem como quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, com vistas ao cumprimento das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento governamental e seus reflexos no desenvolvimento econômico e social do Estado, estão consubstanciados no relatório elaborado pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado – CFAMGE.²
3. Após o exame inicial da prestação de contas do exercício de 2021, em seu relatório, a CFAMGE opinou pela citação do Governador do Estado de Minas Gerais, Sr. Romeu Zema Neto, para manifestar-se acerca dos apontamentos do estudo técnico,³ o que foi determinado pelo Conselheiro Relator.⁴
4. Em atenção ao Ofício expedido, a Advocacia Geral do Estado – AGE apresentou defesa, conforme documentos colacionados às peças nº 13/80 do SGAP.
5. A Unidade Técnica procedeu ao seu reexame.⁵
6. Após, vieram os autos a este Órgão Ministerial, na forma estabelecida no despacho de peça nº 9 do SGAP.
7. Diante da tramitação e dados obtidos, para contextualizar os resultados do exercício, importante, primeiramente, traçar um panorama da conjuntura econômica do ano de 2021.

¹ “Art. 229. [...] § 1º- No prazo de 60 (sessenta) dias, contados da abertura da sessão legislativa, as contas apresentadas pelo Governador à Assembleia Legislativa serão também remetidas ao Tribunal. [...] Art. 230. A prestação de contas apresentada pelo Governador, observada a legislação pertinente, consiste no Balanço Geral do Estado e nos demais documentos e informações exigidos neste Regimento e em atos normativos do Tribunal. [...]” (Resolução TCEMG nº 12/2008)

² SGAP, peça nº 8.

³ *Ibidem*.

⁴ SGAP, peça nº 9.

⁵ SGAP, peça nº 82.



1. CONTEXTO ECONÔMICO DE 2021

8. A pandemia da Covid-19, iniciada em 2020, manteve seus efeitos diretos na economia em 2021, nas áreas da saúde, educação e segurança alimentar, nas oportunidades de trabalho, nos índices de inflação, nas importações e exportações, bem como no rumo das políticas fiscal, monetária e cambial.⁶

9. Diante de tal cenário, a vacinação foi fundamental para reduzir a disseminação da doença e as suas consequências econômicas. Efetivamente, a queda no número de mortes por infecção do SARS-CoV-2 apresentada nos últimos meses de 2021 deve ser considerada resultado do avanço da vacinação no País.

10. Sob esse aspecto, “considerando os imunizados (quem recebeu dose única ou 2 doses), Minas Gerais ocupava o quarto lugar no encerramento de 2021, com 71,68% da população com cobertura vacinal completa”.⁷

11. Quanto à economia brasileira, em 2021, segundo dados extraídos do relatório técnico inicial,⁸ houve crescimento de 4,6% no Produto Interno Bruto (PIB), ante retração de 3,9% no ano anterior. Já em valores correntes, o montante do PIB brasileiro fez R\$8,679 trilhões, sendo o produto *per capita* de R\$40.688,00, com aumento de 3,9% frente ao ano anterior.

12. É importante registrar que o desempenho do PIB brasileiro dos últimos anos está abaixo tanto da economia mundial quanto dos países emergentes e em desenvolvimento. Em 2021, o crescimento médio do PIB nacional foi de 5,7%.

13. Em relação à política fiscal, o setor público consolidado interrompeu a sequência de sete anos seguidos de *deficit* primário, apresentando *superavit* primário de R\$64,727 bilhões (0,75% do PIB). Os juros nominais atingiram R\$448,391 bilhões (5,17% do PIB) em 2021 e R\$312,427 bilhões (4,18% do PIB) em 2020. O resultado nominal, que inclui o resultado primário e os juros nominais apropriados por competência, foi deficitário em R\$383,664 bilhões em 2021, mas consideravelmente melhor quando comparado ao valor de R\$1,015 trilhão, de 2020.

14. A Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) alcançou R\$4,967 trilhões (57,3% do PIB) em dezembro de 2021, valores que, apesar de nominalmente maiores que os de 2020 (R\$4,670 trilhões), representaram uma queda anual de 5,3 p.p. na relação DLSP/PIB.

15. De igual modo, a Dívida Bruta do Governo Federal (DBGF) – Governo Federal, INSS, Governos Estaduais e Municipais – alcançou R\$6,967 trilhões (80,3% do PIB), o que significa redução em relação ao PIB de 2020 (88,6%).

16. Segundo dados da Fundação João Pinheiro,⁹ o PIB de Minas Gerais aumentou 5,1% na comparação com o ano anterior, conforme dados da Tabela 1, a seguir:

⁶ SGAP, peça nº 8, p. 17.

⁷ *Ibidem*, p. 18.

⁸ *Ibidem*, p. 19-37.

⁹ *Ibidem*, p. 33.



Tabela 1
Taxas de Crescimento Real do PIB-MG

Taxa de Crescimento	Exercícios de 2020 e 2021					%
	2020	Minas Gerais				
		2021				
	IV	I	II	III	IV	
Trimestral (em relação ao trimestre anterior)	4,1	0,1	1,2	(0,4)	(0,7)	
Trimestral (em relação ao trimestre do ano anterior)	0,2	0,3	15,4	5,0	0,3	
Acumulada no ano	(4,0)	0,3	7,7	6,8	5,1	
Acumulada em quatro trimestres	(4,0)	(3,6)	2,9	5,1	5,1	

Fonte: Fundação João Pinheiro - FJP.

17. Em 2021 o PIB de Minas Gerais apresentou valor nominal de R\$805,456 bilhões, o que representou 9,3% do PIB nacional (R\$8,679 trilhões), com ganho de 0,3 p.p. em relação a 2020, em decorrência do forte desempenho do setor industrial, seguido pelo setor de serviços. A taxa de crescimento real do PIB mineiro, inclusive, foi superior ao resultado nacional (4,6%).

18. De acordo com publicação do IBGE¹⁰ na comparação entre os Estados da Federação, de 2002 a 2019, o Brasil cresceu, em média, 2,3% a.a., acumulando variação de 46,8%, enquanto Minas Gerais cresceu 1,9% a.a. e acumulou 38,2% de crescimento.¹¹ O resultado do Estado é um dos piores entre as unidades federadas, ocupando a 25ª (vigésima quinta) posição no *ranking* de crescimento, à frente apenas do Rio Grande do Norte (33,9% de crescimento, 1,7% a.a.) e Rio de Janeiro (25,2% de crescimento, 1,3% a.a.). Todavia, o Estado manteve a 3ª (terceira) posição relativa à fatia no PIB do Brasil em 2019, com 8,8% de participação, ficando atrás de São Paulo (31,8%) e Rio de Janeiro (10,6%), seguido por Rio Grande do Sul (6,5%) e Paraná (6,3%). Juntas, as cinco maiores economias do País representaram 64% do PIB nacional.

19. As exportações e as importações mineiras no exercício de 2021 atingiram US\$38,340 bilhões e US\$13,059 bilhões, respectivamente. O saldo da balança comercial correspondeu a 41,17% da balança nacional, totalizando US\$25,281 bilhões, ante 35,85% do período anterior, e o segundo maior do País, atrás apenas do Pará, gerando um superávit de US\$12,889 bilhões.

20. Quanto ao mercado de trabalho, o Estado encerrou o último trimestre de 2021 com 11,341 milhões de pessoas aptas ao trabalho, das quais 1,070 milhão desocupadas.¹² A taxa de desocupação, de 9,4%, é menor do que a observada para o Brasil (11,1%) e para os Estados da Região Sudeste (Espírito Santo 9,8%; São Paulo 11,1% e Rio de Janeiro 14,2%).

21. Quanto aos efeitos da pandemia de Covid-19 sobre a economia do Estado de Minas Gerais, o Governo utilizou indicadores epidemiológicos e assistenciais para balizar a

¹⁰ Sistema de Contas Regionais: Brasil 2019, Contas Nacionais nº 83.

¹¹ SGAP, peça nº 8, p. 35.

¹² *Ibidem*, p. 36.



reabertura de serviços, comércio e outros setores, com períodos de maior dinamismo e outros com medidas restritivas de circulação à época.¹³

22. Ultimadas as considerações acima expostas acerca do contexto econômico, passa-se a uma breve exposição sobre o papel do controle externo no exame das contas da Administração Pública.

2. O PAPEL DO CONTROLE EXTERNO NO EXAME DAS CONTAS DE GOVERNO

23. É sabido que as contas anuais de Governo abrangem as ações de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas levadas a efeito pelo Chefe do Poder Executivo, contendo a demonstração global da execução orçamentária, bem como do cumprimento das aplicações mínimas em educação e saúde, entre outros aspectos, no exercício financeiro respectivo.

24. Devem ser apreciadas em consonância com a conduta do administrador no desenvolvimento das ações de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis do sistema orçamentário: Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

25. Na lição de Luiz Henrique Lima, “*As contas de governo propiciam uma avaliação ‘macro’, de natureza política, verificando-se, por exemplo, se foram cumpridos os valores mínimos constitucionalmente previstos para aplicação em saúde e na manutenção e no desenvolvimento do ensino [...]*”.¹⁴

26. Nesse caso, a missão constitucional atribuída ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) é a de prestar auxílio, colaboração funcional, mediante parecer prévio, à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG), em consonância com os artigos 71, inciso I, art. 75, parágrafo único, da Constituição da República de 1988 (CR/88),¹⁵ e art. 76, inciso I, da Constituição do Estado de Minas Gerais (CEMG)¹⁶.

¹³ SGAP, peça nº 8.

¹⁴ LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas**. 8. ed. São Paulo: Método, 2019. p. 92.

¹⁵ “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; [...] Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.” (CR/88)

¹⁶ “Art. 76 – O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete: I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e sobre elas emitir parecer prévio, em sessenta dias, contados de seu recebimento; [...]” (CEMG)



27. A matéria também é objeto de previsão específica no art. 3º, inciso I, e art. 40, § 1º e § 3º, da Lei Complementar estadual nº 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais).¹⁷

28. Destacam-se, ainda, no Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (Resolução TCEMG nº 12/2008), os artigos 228, 229, § 1º, art. 203, § 1º e § 2º, e art. 232, parágrafo único.¹⁸

29. Acerca do relevante papel do parecer prévio das contas, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes afirma que:

[...] o parecer prévio sobre as contas é indispensável, sendo nulo o julgamento diretamente pelo Poder Legislativo sem a prévia e formal manifestação da Corte de Contas. Mesmo que vencido o prazo para emissão do parecer prévio, não pode o parlamento julgar diretamente.

O procedimento, ortodoxamente denominado “contas anuais”, mereceu ser esclarecido pelo Conselheiro Aécio Mennuci, para quem este se resume: Num extenso relatório, que é acompanhado do Balanço Geral e demais demonstrações financeiras correlatas e pelos quais se procura demonstrar o que foi gasto (despesa) e o que foi arrecadado (receita) no exercício encerrado, dando-se ênfase especial ao desempenho orçamentário do estado e às realizações do governo dentro do mesmo período.¹⁹ (Grifos nossos)

30. Quanto à distinção das contas globais e demais contas prestadas pelos administradores e gestores de recursos públicos, acórdão da relatoria do Ministro Paulo Medina, do Superior Tribunal de Justiça, conclui que:

¹⁷ “Art. 3º- Compete ao Tribunal de Contas: I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e sobre elas emitir parecer prévio no prazo de sessenta dias contados do seu recebimento; [...] Art. 40 - As contas anuais do Governador serão examinadas pelo Tribunal, que emitirá parecer prévio no prazo de sessenta dias, a contar de seu recebimento. § 1º - No prazo de sessenta dias contado da abertura da sessão legislativa, as contas serão apresentadas pelo Governador à Assembleia Legislativa, remetendo-se cópia ao Tribunal. [...] § 3º - As contas serão acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo do órgão central do sistema de controle interno, que conterão os elementos indicados em atos normativos do Tribunal.” (Lei Complementar estadual nº 102/2008)

¹⁸ “Art. 228. As contas do Governador e dos Prefeitos serão apresentadas ao Tribunal, para fins de parecer prévio, na forma e nos prazos estabelecidos na Constituição do Estado, na Lei Complementar nº 102/2008, neste Regimento Interno e demais atos normativos do Tribunal. [...] Art. 229. As contas anuais prestadas pelo Governador serão examinadas em sessão extraordinária pelo Tribunal, que emitirá parecer prévio no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar de seu recebimento. § 1º - No prazo de 60 (sessenta) dias, contados da abertura da sessão legislativa, as contas apresentadas pelo Governador à Assembleia Legislativa serão também remetidas ao Tribunal. [...] Art. 230. A prestação de contas apresentada pelo Governador, observada a legislação pertinente, consiste no Balanço Geral do Estado e nos demais documentos e informações exigidos neste Regimento e em atos normativos do Tribunal. § 1º - As contas serão acompanhadas de relatório e de parecer conclusivo do órgão central do controle interno, que conterão os elementos indicados em atos normativos do Tribunal. § 2º - Visando subsidiar a análise das contas, poderão ser realizadas inspeções, auditorias, levantamentos e acompanhamentos. [...] Art. 232. O parecer prévio será conclusivo quanto à observância das normas constitucionais e legais e quanto à situação financeira, orçamentária, contábil e patrimonial do Estado em 31 de dezembro. Parágrafo único. O relatório técnico, que acompanhará o parecer prévio, conterá análise detalhada das contas apresentadas pelo Governador, bem como elementos e informações sobre o cumprimento das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento governamental e seus reflexos no desenvolvimento econômico e social do Estado.” (Resolução TCEMG nº 12/2008)

¹⁹ TRIBUNAIS de Contas do Brasil: jurisdição e competência. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 400.



O conteúdo das contas globais prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, DF e Municípios). Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I, c/c 49, IX da CF/88). As segundas, contas de administradores e gestores públicos, dizem respeito ao dever de prestar (contas) de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas [...]. (CR/88, art. 70, parágrafo único, grifos nossos).²⁰

31. À vista do trabalho realizado pela CFAMGE,²¹ passa-se à análise da execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil das contas prestadas pelo Governador do Estado.

3. ANÁLISE DAS CONTAS PRESTADAS PELO GOVERNADOR DO ESTADO – EXERCÍCIO 2021

32. Em cumprimento ao disposto nos incisos I, II e III do art. 165 da Constituição da República,²² foram estabelecidos pelo Estado: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

33. A Constituição estadual (art. 231),²³ com vistas a fomentar o desenvolvimento econômico do Estado, determinou a criação do Plano Mineiro de Desenvolvimento

²⁰ STJ. 2ª Turma. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 11060 GO, j. em 25/06/2002. Rel. Min. Laurita Vaz, Rel. para o Acórdão Min. Paulo Medina.

²¹ SGAP, peças nº 8 e 82.

²² “Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. [...]” (CR/88)

²³ “Art. 231. O Estado, para fomentar o desenvolvimento econômico, observados os princípios da Constituição da República e os desta Constituição, estabelecerá e executará o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, que será proposto pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e aprovado em lei. § 1º- Na composição do Conselho será assegurada a participação da sociedade civil. § 2º- O Plano terá, entre outros, os seguintes objetivos: I – o desenvolvimento socioeconômico integrado do Estado; II – a racionalização e a coordenação das ações do Governo; III – o incremento das atividades produtivas do Estado; IV – a expansão social do mercado consumidor; V – a superação das desigualdades sociais e regionais do Estado; VI – a expansão do mercado de trabalho; VII – o desenvolvimento dos Municípios de escassas condições de propulsão socioeconômica; VIII – o desenvolvimento tecnológico do Estado. § 3º - Na fixação das diretrizes para a consecução dos objetivos previstos no parágrafo anterior, deve o Estado respeitar e preservar os valores culturais. § 4º- O planejamento governamental terá caráter indicativo para o setor privado. § 5º- Como subsídio ao plano a que se refere o *caput*, o Estado instituirá um plano estratégico de transportes, que conterá programação de investimentos para o prazo mínimo de quinze anos a contar da data de sua instituição, estabelecerá diretrizes para o planejamento das ações governamentais e a elaboração do orçamento do Estado e terá como princípios: I – a integração eficiente entre os modais de transporte aéreo, aquaviário, ferroviário e



Integrado (PMDI), implementado por meio da Lei estadual nº 15.032, de 20.01.2004,²⁴ e atualizado pela Lei estadual nº 23.577, de 16.01.2020.²⁵

3.1. PLANO MINEIRO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO – PMDI

34. A partir da revisão operada por meio da Lei estadual nº 23.577/2020, o PMDI foi atualizado para o período de 2019 a 2030, modificando-se as diretrizes estratégicas, que passaram a ser organizadas por áreas temáticas, sendo 9 (nove) Finalísticas, pois produzem resultados diretos para os cidadãos, e 5 (cinco) de Apoio e Suporte, vez que fornecem toda a sustentação necessária às finalísticas na consecução de seus objetivos e no alcance das metas e resultados.

35. A efetivação desse plano requer a observância dos princípios constitucionais e dos objetivos previstos nos artigos 13 e 231 da Constituição do Estado de Minas Gerais.²⁶

36. Além disso, foram definidos princípios,²⁷ objetivos estratégicos²⁸ e quatro bandeiras²⁹ para marcar a identidade do PMDI.

rodoviário; II – a eficiência econômica, a sustentabilidade ambiental, a responsabilidade social e o estímulo à livre concorrência; III – a articulação com os planos federais e municipais de transporte vigentes.” (CEMG)

²⁴ Estabelece o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI e dá outras providências.

²⁵ Atualiza o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI.

²⁶ “Art. 13. A atividade de administração pública dos Poderes do Estado e a de entidade descentralizada se sujeitarão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e razoabilidade. [...] Art. 231. [...] § 2º - O Plano terá, entre outros, os seguintes objetivos: I – o desenvolvimento socioeconômico integrado do Estado; II – a racionalização e a coordenação das ações do Governo; III – o incremento das atividades produtivas do Estado; IV – a expansão social do mercado consumidor; V – a superação das desigualdades sociais e regionais do Estado; VI – a expansão do mercado de trabalho; VII – o desenvolvimento dos Municípios de escassas condições de população socioeconômica; VIII – o desenvolvimento tecnológico do Estado.[...]”

²⁷ I. Foco no resultado e não nos meios. II. O cidadão é quem gera riqueza, não o Estado. III. Estímulo à concorrência; garantia e proteção de propriedade e patrimônio. IV. Equilíbrio fiscal com base na redução e no controle das despesas, e redução da tributação a longo prazo. V. Descentralização de decisão e delegação de funções a terceiros. VI. Desburocratização dos processos em geral. VII. Simplificar e dar mais eficiência, clareza e objetividade às ações, acompanhando a efetividade das mesmas. VIII. Integração entre áreas e órgãos por meio de ações e informações transparentes e compartilhadas. IX. O servidor e o cidadão são autônomos, responsáveis e responsabilizáveis por seus atos. X. Meritocracia.

²⁸ 1. Ser um Estado simples, eficiente, transparente e inovador. 2. Aumentar a segurança e a sensação de segurança. 3. Proporcionar acesso a serviços de saúde de qualidade. 4. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas. 5. Ser referência em qualidade, eficiência e oportunidade em ensino. 6. Reduzir a vulnerabilidade social, promovendo a trajetória para autonomia. 7. Desestatizar e estabelecer parcerias com o setor privado. 8. Recuperar o equilíbrio econômico e financeiro do Estado. 9. Ser o melhor destino turístico e cultural do Brasil. 10. Ser o Estado mais competitivo e mais fácil de se empreender no Brasil em agronegócio, indústria e serviços, propiciando ambiente para mais geração de emprego e renda.

²⁹ Governo eficiente e inovador a serviço das pessoas. Governo focado em suas responsabilidades essenciais. Economia mineira como protagonista no desenvolvimento econômico e tecnológico. Governo com alto grau de investimento reconhecido pelas instituições de risco pela excelência na gestão fiscal sustentável.



37. Foram eleitos 31 (trinta e um) indicadores finalísticos³⁰ para monitorar a evolução dos objetivos estratégicos pelo Estado de Minas Gerais, com metas definidas para 2022, 2026 e 2030.
38. Infere-se dos resultados apresentados no estudo técnico que foram plenamente atendidos os objetivos estratégicos de “aumentar a segurança e a sensação de segurança” e de “estabelecer parcerias com o setor privado”.³¹
39. Também apresentaram avanços os objetivos estratégicos de “proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas”, “recuperar o equilíbrio econômico e financeiro do Estado”, “ser o melhor destino turístico e cultural do Brasil” e “ser o Estado mais competitivo e mais fácil de se empreender no Brasil, em agronegócio, indústria e serviços, emprego e renda, promovendo o desenvolvimento regional com vistas à redução das desigualdades”.³²
40. De outra parte, em comparação com o exercício de 2020, constata-se resultado insatisfatório nos objetivos estratégicos “ser um Estado simples, eficiente, transparente e inovador” e “reduzir a vulnerabilidade social, promovendo acesso a direitos e a trajetória para a autonomia”.³³

³⁰ (i) ser um Estado simples, eficiente, transparente e inovador (indicadores: índice de transformação digital do serviço público; razão das despesas de custeio e investimento com recursos ordinários, das áreas finalísticas não obrigatórias em relação às mesmas despesas da área meio; prazos de licenciamento); (ii) aumentar a segurança e a sensação de segurança (indicadores: taxa de crimes violentos; taxa de homicídios); (iii) proporcionar acesso a serviços de saúde de qualidade (indicadores: percentual de internações por condições sensíveis à atenção primária; taxa de resolubilidade macrorregional; taxa de mortalidade infantil; taxa de mortalidade prematura – 30 a 59 anos – pelo conjunto das quatro principais Doenças Crônicas Não Transmissíveis – DCNT (doenças cardiovasculares, doenças respiratórias crônicas, diabetes mellitus e neoplasias); (iv) proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas (indicadores: razão entre áreas restauradas/conservadas em relação às áreas suprimidas; índice de qualidade da água nas bacias do Estado de Minas Gerais); (v) ser referência em qualidade, eficiência e oportunidade em ensino (indicadores: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB do 5º ano dos anos iniciais do Ensino Fundamental da Rede Pública Estadual; Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB do 9º ano dos anos finais do Ensino Fundamental da Rede Pública Estadual; Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB do 3º ano do Ensino Médio da Rede Pública Estadual; PROEB do 5º ano dos anos iniciais do Ensino Fundamental da Rede Pública Estadual; PROEB do 9º ano dos anos finais do Ensino Fundamental da Rede Pública Estadual; PROEB do 3º ano do Ensino Médio da Rede Pública Estadual); (vi) reduzir a vulnerabilidade social promovendo acesso a direitos e a trajetória para a autonomia (indicadores: percentual de pessoas abaixo da linha da extrema pobreza inscritas no CadÚnico em relação à população de MG; percentual de pessoas abaixo da linha da pobreza inscritas no CadÚnico em relação à população de MG); (vii) estabelecer parcerias com o setor privado (indicadores: estado de conservação das estradas mineiras); (viii) recuperar o equilíbrio econômico e financeiro do Estado (indicadores: receita tributária; índice de comprometimento com despesa de pessoal); (ix) ser o melhor destino turístico e cultural do Brasil (indicadores: fluxo de turistas em MG); (x) ser o Estado mais competitivo e mais fácil de se empreender no Brasil, em agronegócio, indústria e serviços, emprego e renda e promovendo o desenvolvimento regional com vistas à redução das desigualdades (indicadores: taxa de crescimento do PIB de MG; participação de MG no PIB brasileiro; saldo de empregos formais criados; taxa de ocupação/população economicamente ativa; investimentos atraídos; participação mineira no Valor Bruto da Produção Nacional Lavouras e Pecuária; crescimento das exportações mineiras em produtos do agronegócio; índice de cobertura do transporte metropolitano).

³¹ SGAP, peça n° 8, p. 42.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.



41. Em razão disso, propõe-se recomendação ao Poder Executivo estadual para que:

▶ aprimore os indicadores do PMDI, de modo a mensurar a evolução das políticas públicas de forma mais abrangente.

3.2. PLANO PLURIANUAL DE AÇÃO GOVERNAMENTAL – PPAG

42. O Plano Plurianual de Ação Governamental para o quadriênio 2020-2023 foi instituído por meio da Lei estadual nº 23.578, de 15.01.2020, em cumprimento ao disposto no art. 153, inciso I, e art. 154 da Constituição do Estado.³⁴

43. De acordo com Regis Fernandes de Oliveira, “o plano plurianual corresponde ao desdobramento do orçamento-programa [...] define o planejamento das atividades governamentais”.³⁵

44. O PPAG 2020-2023 organiza a ação governamental e suas políticas públicas em programas e ações, classificados como projetos estratégicos e demaís projetos e atividades, de acordo com as áreas temáticas, os objetivos estratégicos e as diretrizes estratégicas oriundas do processo de elaboração do PMDI (art. 4º, da Lei estadual nº 23.578/2020).³⁶

45. No que se refere à gestão, o PPAG deve observar os princípios da eficiência, eficácia e efetividade e compreende a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão dos programas e ações nele constantes (art. 5º da Lei estadual nº 23.578/2020).³⁷

46. Ao PPAG cabe estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para despesas relativas a programas de duração continuada, na condição de instrumento normatizador do planejamento estadual de médio prazo.

47. O plano é estruturado em programas e ações de Governo. Os programas são instrumentos de organização da ação governamental e visam à consecução de determinadas políticas públicas ou propósitos gerais do Governo, devendo o seu desempenho ser passível de aferição por indicadores; enquanto as ações são instrumentos de programação da atuação

³⁴ “Art. 153 – Leis de Iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual de ação governamental; [...] Art. 154 – A lei que instituir o plano plurianual de ação governamental estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas a programas de duração continuada. Parágrafo único – O plano plurianual e os programas estaduais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e submetidos à apreciação da Assembleia Legislativa.” (CEMG)

³⁵ CURSO de Direito Financeiro. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 366-367.

³⁶ “Art. 4º- O PPAG 2020-2023 organiza a ação governamental e suas políticas públicas em programas e ações, classificados como projetos estratégicos e demais projetos e atividades, de acordo com as áreas temáticas, os objetivos estratégicos e as diretrizes estratégicas oriundas do processo de elaboração do PMDI. [...]” (Lei estadual nº 23.578/2020)

³⁷ “Art. 5º- A gestão do PPAG 2020-2023 observará os princípios de eficiência, eficácia e efetividade e compreenderá a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão dos programas e ações constantes no Plano. ” (Lei estadual nº 23.578/2020)



governamental, compostas por metas físicas e orçamentárias que contribuem para atender o objetivo de um programa.

48. Cabe observar que no exercício de 2021 foi procedida à revisão do PPAG, com a exclusão de quatro programas: 052- Aporte de Capital CEMIG; 100- Modernização da Gestão Fiscal; 140- Esporte e Cultura para Todos; e 163- Apoio à Aquisição Direta de Produtos para a Alimentação Escolar.³⁸

49. Além disso, houve a inclusão do Programa 035- Investimento Cemig Holding, em substituição ao Programa 052 (excluído), porém mantendo o mesmo objetivo de gerar valor aos acionistas da CEMIG, alinhado às boas práticas de governança corporativa em consonância com os objetivos estratégicos e sustentáveis.³⁹

50. Houve, ainda, o remanejamento do Programa 058- Exploração de Jogos Lotéricos e Similares, que saiu de “Outros Poderes” e foi para “Fazenda”, bem como do Programa 117- Regulação e Fiscalização dos Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário e Atendimento aos Usuários, que saiu de “Infraestrutura e Mobilidade” e foi para “Meio Ambiente”.⁴⁰

51. Do total de 155 programas, observa-se que 140 (cento e quarenta) deles estão distribuídos nas Áreas Temáticas Finalísticas (101) e Áreas Temáticas de Apoio e Suporte (39), definidas no PMDI; e os demais aos Outros Poderes.

52. As áreas temáticas com maior previsão orçamentária no quadriênio 2020-2023 foram Saúde, Outros Poderes, Educação e Planejamento e Gestão.

53. É importante lembrar que a revisão do PPAG é inerente ao processo de planejamento e objetiva tanto avaliar as ações e os programas propostos quanto corrigir os rumos, quando necessário, para promover a adequação do planejamento de médio prazo à realidade e possibilitar a integração entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária (art. 8º da Lei estadual nº 23.578/2020).⁴¹

54. Com previsão total reprogramada de R\$125,743 bilhões para 2021, foram alocados ao Planejamento e Gestão 56,29% do orçamento, à Educação, 10,24%, à Saúde, 9,36%, à

³⁸ SGAP, peça nº 8, p. 43.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ “Art. 8º- Projeto de lei de revisão do PPAG 2020-2023 será encaminhado até 30 de setembro de cada ano e conterá: I - as versões atualizadas dos Anexos I e II do PPAG 2020-2023, com as inclusões, exclusões e alterações, qualitativas ou quantitativas, efetuadas em programas, indicadores, ações e demais atributos; II - o Anexo III composto de programas e ações incluídos e excluídos, com a exposição sucinta das razões que motivaram a alteração. § 1º - Nos demonstrativos a que se refere o inciso I, os quais servirão como referência para a elaboração da LOA, será adotado um planejamento de quatro anos, especialmente em relação aos valores físicos e orçamentários das ações. § 2º - A exclusão ou alteração de programas constantes nesta lei e a inclusão de novos programas serão propostas pelo Poder Executivo por meio dos projetos de lei de revisão anual do PPAG 2020-2023 e dos demais projetos de lei específica ou de créditos especiais, observada ainda a realização de audiências públicas e assegurada a participação popular. § 3º - Os projetos de lei específica ou de créditos especiais que importem na criação de programas, indicadores ou ações conterão anexo com os atributos qualitativos e quantitativos, por meio dos quais esses programas, indicadores ou ações serão caracterizados no PPAG 2020-2023. § 4º - As audiências públicas a que se refere o § 2º serão realizadas em parceria entre o Poder Executivo e a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais - ALMG.” (Lei estadual nº 23.578/20)



Segurança Pública, 8,56%, a Outros Poderes, 8,25% e percentuais inferiores a 3% a cada uma das demais Áreas Temáticas (Advocacia-Geral; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Cultura e Turismo; Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimento Social; Fazenda; Governo e Gabinete Militar; Infraestrutura e Mobilidade; Meio Ambiente; Transparência, Combate à Corrupção, Integridade e Ouvidoria).

55. Em virtude da revisão do plano, o valor global para o exercício de 2021 teve incremento de R\$7,279 bilhões, com variações por Áreas Temáticas: Planejamento e Gestão (56,29%); Educação (10,24%); Saúde (9,36%); Segurança Pública (8,56%); Outros Poderes (8,25%); Advocacia-Geral (0,18%); Agricultura, Pecuária e Abastecimento (0,45%); Cultura e Turismo (0,11%); Desenvolvimento Econômico (2,27%); Desenvolvimento Social (0,23%); Fazenda (1,10%); Governo e Gabinete Militar (0,42%); Infraestrutura e Mobilidade (1,12%); Meio Ambiente (1,37%); Transparência, Combate à Corrupção, Integridade e Ouvidoria (0,04%).⁴²

56. Foram incorporadas ao Plano Plurianual, pelo Poder Executivo, algumas alterações promovidas por emendas parlamentares, entre as quais, a alteração de nomes, objetivos, projeto estratégico, área/objetivo estratégico/diretriz estratégica, finalidades, produtos, públicos-alvo, unidades de medida e/ou de regionalização, e oito ações em programas já previstos na proposta elaborada pelo Executivo.⁴³

57. De acordo com o relatório técnico, na comparação com o ano anterior, houve redução expressiva de alterações promovidas pelo Legislativo no orçamento estadual, tanto no quantitativo de ações e programas quanto na previsão orçamentária. As causas dessa redução devem-se, possivelmente, ao contexto pandêmico e às restrições sociais impostas, que alteraram o processo de discussão para a modalidade de participação remota. Para o exercício de 2021, foram criadas oito ações em programas já existentes, sendo quatro como janelas orçamentárias, totalizando R\$1,354 milhão (15,44% do valor do ano anterior). Veja-se a Tabela 2,⁴⁴ a seguir:

⁴² SGAP, peça nº 8, p. 45.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 46.



Tabela 2

Ações Incluídas por Emendas do Poder Legislativo em Programas Previstos

Exercício de 2021

Área Temática	Código		Título da Ação	Produto	Previsão		Realizado		Despesa Realizada/Prevista
	Programa	Ação			Orçamentária (R\$)	Física	Despesa (R\$)	Física	
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	147	4241	Mulheres Empreendedoras Rurais	Mulheres atendidas	120.000,00	48	113.665,84	48	95%
	147	4245	Agricultura Urbana	Projeto apoiado	100.000,00	10	99.257,29	10	99%
	147	4316	Atividades Didáticas em Escolas Famílias Agrícolas - EFAs	EFA atendida	330.000,00	22	329.987,12	22	100%
Infraestrutura e Mobilidade	162	1082	Escolas Ferroviárias	Escola implantada	1.000,00	1	-	0	-
	162	4235	Aquisição e Reforma de Material Rodante Ferroviário	Material rodante reformado	1.000,00	1	-	0	-
	162	4323	Apoio a Operações Ferroviárias	Operação rodoviária apoiada	1.000,00	1	150.000,00	1	15000%
Saúde	099	2031	Desenvolvimento das Ações de Saúde no Âmbito da Administração Pública Estadual	Entidade beneficiada	1.000,00	1	-	0	-
	099	2036	Desenvolvimento das Ações de Saúde no Âmbito do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais	Entidade beneficiada	799.870,00	1	7.258.519,00	1	907%

Fonte: Lei 23.752/20 (Revisão do PPAG para 2021) e Banco de Dados Sigplan.

58. As três ações do Programa 147- Agricultura, Pecuária e Abastecimento tiveram suas metas físicas atingidas, com repasse de recursos às entidades beneficiárias e despesa realizada entre 95% e 100% do valor previsto.

59. A Ação 4323- Apoio a Operações Ferroviárias, do Programa 162- Infraestrutura e Mobilidade, também atendeu à meta física prevista. No entanto, por ter sido incluída como janela orçamentária (dotação orçamentária cujos valores são inferiores aos custos de implementação da ação governamental pretendida), para sua execução foi necessário suplementar o valor previsto, na ordem de R\$150 mil.

60. Também teve sua meta física atendida a Ação 2036- Desenvolvimento das Ações de Saúde no Âmbito do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais, realizada com despesa equivalente a 9 (nove) vezes o previsto.

61. De modo geral, consideram-se satisfatórias as ações governamentais apresentadas, sendo cabível **recomendação ao Poder Executivo estadual** para que:

- ▶ evite a utilização de “janelas orçamentárias”.

3.2.1. Participação popular na revisão do PPAG

62. É importante registrar que parte das ações governamentais é proveniente de emendas da Comissão de Participação Popular da ALMG (CPP), na revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental, conforme previsto no § 2º do art. 8º da Lei estadual nº 23.578/2020.⁴⁵

⁴⁵ “Art. 8º- [...] § 2º - A exclusão ou alteração de programas constantes nesta lei e a inclusão de novos programas serão propostas pelo Poder Executivo por meio dos projetos de lei de revisão anual do PPAG 2020-2023 e dos demais projetos de lei específica ou de créditos especiais, observada ainda a realização de audiências públicas e assegurada a participação popular. [...]”



63. A discussão participativa para a elaboração do plano foi realizada virtualmente, por meio de Consulta Pública Temática, de 19 a 30.10.2020, além de encontros virtuais com entidades da sociedade civil, realizados de 19 a 23.10.2020 e de 03 a 09.11.2020.⁴⁶

64. No Orçamento Fiscal do Estado de 2021, foram previstas dotações no montante de R\$20 milhões (0,02%) para atender às demandas da CPP, identificadas mediante o IPU 4- Recursos Recebidos para Atendimento de Demandas de Participação Cidadã.

65. Todavia, o descolamento entre os créditos orçamentários e a efetiva implementação das ações previstas no orçamento fiscal tem se repetido ano após ano, desde o exercício de 2012. Nos últimos exercícios, a redução foi ainda mais significativa, com execução de 44,28% do previsto em 2017, 23,75% em 2018, 21,80% em 2019, 15,87% em 2020 e em 2021, 55,84%, conforme dados da Tabela 3⁴⁷.

Tabela 3

Emendas da CPP – Previsão, Execução e Participação no Orçamento

Exercícios de 2011 a 2021					R\$ mil
Exercício	Previsão LOA (A)	Participação no OF %	Execução Orçamentária (B)	Participação no OF %	(B / A) %
2011	16.372	0,03	15.748	0,03	96,19
2012	21.540	0,04	14.348	0,02	66,61
2013	13.000	0,02	7.254	0,01	55,80
2014	12.622	0,02	4.816	0,01	38,16
2015	35.072	0,04	22.758	0,03	64,89
2016	47.833	0,05	30.940	0,04	64,68
2017	20.000	0,02	8.855	0,01	44,28
2018	20.028	0,02	4.756	0,00	23,75
2019	20.000	0,02	4.359	0,00	21,80
2020	19.800	0,02	3.143	0,00	15,87
2021	20.000	0,02	11.168	0,01	55,84

Fonte: Armazém de Informações - Siafi (IPU 4).

66. Cumprе ressaltar que, ano após ano, o empenhamento e a execução dessas despesas ocorrem somente no fim do exercício, o que resulta em claro prejuízo às políticas públicas oriundas da participação popular.

67. Essa foi a conclusão do relatório técnico, nos seguintes termos:

Sobre o carácter temporal de execução dessas emendas, tem sido recorrente o apontamento, por esta equipe técnica, da concentração da execução nos últimos meses do ano. A título de exemplo, 84,6% do montante total executado foi realizado apenas no mês de dezembro e, das 25 ações com execução, apenas 6 tiveram a execução iniciada antes do último trimestre. A execução concentrada no fim do exercício reflete no montante expressivo inscrito em Restos a Pagar. Para o exercício de 2021, dos R\$ 11,168 milhões executados, 52,17% foram inscritos em Restos a Pagar, R\$ 2,051 milhões de RPP e R\$ 3,774 milhões de RPNP, conforme tabela Restos a Pagar de Emendas da CPP.

⁴⁶ SGAP, peça nº 8, p. 46.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 47.



A baixa execução dessas ações vai além do descumprimento da norma constitucional, colocando-se como fator de risco à própria existência desses canais, como bem exposto por Mourão, ao avaliar as emendas da CPP, no Estado, entre 2012 e 2019:

A baixa representatividade da execução durante os anos representa um fator de risco em relação à sobrevivência desses espaços. Nesse sentido, se as audiências públicas de discussão participativa do PPAG e da LOA não produzem mudanças significativas ou não são percebidas como propiciadoras de processos de mudança, há o risco de os participantes deixarem de se mobilizar em torno delas. Com isso, a credibilidade desses espaços é colocada à prova, o que pode ter, como desdobramento, a busca por parte da sociedade civil de outros canais de participação ou o desalento quanto à própria participação.⁴⁸

68. De acordo com as justificativas do Estado,⁴⁹ a baixa execução das ações da Comissão de Participação Popular se deve a questões relacionadas à pandemia. Ressalta, ainda, que se encontra em andamento a construção de novo modelo de audiências públicas regionais pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), e que a CPP da ALMG se mantém ativa no monitoramento da execução das ações de participação cidadã.

69. Diante do exposto, na visão deste Órgão Ministerial, ainda não foram alcançados os resultados esperados para a participação popular em audiências públicas no que se refere à revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental.

70. Assim, manifesta pelo envio de **recomendação ao Poder Executivo estadual** para que:

► apresente proposta com o fim de assegurar a participação popular na definição das políticas públicas estaduais no decorrer de cada exercício financeiro.

3.2.2. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS

71. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, coordenada pela Organização das Nações Unidas (ONU), foi inserida no ordenamento jurídico do Estado por meio da lei que revisou o PPAG 2016-2019 para o exercício de 2017. Essa agenda organizou a ação governamental em programas e ações de acompanhamento intensivo e geral, compatibilizando-a ao conjunto de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e aos objetivos estratégicos definidos para cada uma das áreas e eixos oriundos do processo de elaboração do PMDI.

72. De acordo com o estudo técnico da CFAMGE,⁵⁰ o ODS 16- Paz, Justiça e Instituições Eficazes é o mais representativo no orçamento de 2021, vinculado a 50 (cinquenta) programas e com valores previstos, para o exercício, da ordem de R\$91,896 bilhões, tendo executado valor ainda maior, de R\$93,622 bilhões. Em termos de recursos, ele foi seguido pelo ODS 4- Educação de Qualidade, com R\$14,980 bilhões previstos em 26 (vinte e seis)

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ SGAP, peça nº 62.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 51-52.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

programas e execução de R\$16,551 bilhões; e pelo ODS 3- Saúde e Bem-Estar, com R\$12,562 bilhões previstos, em 33 (trinta e três) programas, e execução de R\$15,139 bilhões.

73. A Tabela 4,⁵¹ a seguir, demonstra os valores executados por ODS:

Tabela 4

Quantidade de Programas, Valores Previstos e Valores Executados por Objetivo de Desenvolvimento Sustentável

Exercício de 2021				R\$
ODS	Quantidade de Programas	Previsão LOA (A)	Despesa Realizada (B)	AH % (B / A)
1 Erradicação da Pobreza	21	1.814.441.136,00	2.968.502.078,31	1,64
2 Fome Zero e Agricultura Sustentável	15	666.606.907,00	563.732.325,19	0,85
3 Saúde e Bem-Estar	33	12.562.058.103,00	15.139.345.081,15	1,21
4 Educação de Qualidade	26	14.980.522.386,00	16.551.296.352,67	1,10
5 Igualdade de Gênero	4	527.022.323,00	510.096.301,00	0,97
6 Água Potável e Saneamento	15	2.111.902.423,00	2.333.561.730,33	1,10
7 Energia Limpa e Acessível	12	2.601.566.697,00	2.209.275.833,85	0,85
8 Trabalho Decente e Crescimento Econômico	36	2.854.884.376,00	3.060.089.674,00	1,07
9 Indústria, Inovação e Infraestrutura	31	5.551.927.720,00	4.838.096.762,29	0,87
10 Redução das Desigualdades	27	2.340.256.935,00	4.043.065.298,42	1,73
11 Cidades e Comunidades Sustentáveis	24	3.079.008.915,00	3.292.370.061,19	1,07
12 Consumo e Produção Responsáveis	15	1.883.495.808,00	1.406.787.528,71	0,75
13 Ação Contra a Mudança Global do Clima	9	1.589.309.308,00	1.247.983.312,31	0,79
14 Vida na Água	3	1.435.725.259,00	1.097.100.287,90	0,76
15 Vida Terrestre	7	1.575.691.432,00	1.236.360.512,24	0,78
16 Paz, Justiça e Instituições Eficazes	50	91.896.043.480,00	93.621.856.355,78	1,02
17 Parcerias e Meios de Implementação	21	2.566.753.882,00	2.003.204.395,78	0,78
Não se aplica	11	2.981.598.194,00	2.236.577.329,30	0,75

Fonte: Lei 23.752/20 (Revisão do PPAG para 2021) e Banco de Dados Sigplan.

74. Os maiores desvios de valores executados ante os valores previstos ocorreram nos ODS 10- Redução das Desigualdades (+73%) e ODS 1- Erradicação da Pobreza (+64%). Nos ODS 12- Consumo e Produção Responsáveis, ODS 13- Ação contra a Mudança Global do Clima, ODS 14- Vida na Água, ODS 15- Vida Terrestre e ODS 17- Parcerias e Meios de Implementação, a execução não atingiu 80% do montante previsto.

75. Apesar de a Agenda 2030 estar inserida no PPAG desde o exercício de 2017, não foram observados esforços efetivos no monitoramento e aferição das metas definidas. Também foram identificadas fragilidades na vinculação dos programas de governo aos ODS aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas.

76. Nesse ponto, a CFAMGE entendeu que “*não houve avanço na implementação da Agenda 2030, pelo Estado de Minas Gerais, desde a sua inclusão no PPAG*”.⁵²

77. Assim, em conformidade com o entendimento técnico, os fatos ora expostos reforçam a necessidade de que o Estado aprimore o alinhamento do PPAG à Agenda 2030, explicitando os programas com potencial de contribuição direta ou indireta para os ODS e suas metas e, diante da nova conjuntura e das consequências da pandemia da Covid-19,

⁵¹ *Ibidem*, p. 52.

⁵² *Ibidem*, p. 55.



mantenha engajamento na implementação da Agenda 2030, em seus três pilares: equidade social, proteção ao meio ambiente e crescimento econômico.

78. A defesa prestou esclarecimentos que apenas confirmam os apontamentos apresentados.⁵³

79. Diante das informações apresentadas, este *Parquet* entende necessário **recomendação ao Poder Executivo estadual** para que:

► envie esforços e atue de forma concomitante e assertiva para implementar e monitorar as metas da Agenda 2030.

3.3. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO

80. *A priori*, revela-se de suma importância atentar para o teor do § 2º do art. 165 da Constituição da República,⁵⁴ segundo o qual a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientará a elaboração da lei orçamentária anual; disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

81. A Constituição estadual (art. 155),⁵⁵ por seu turno, ao dispor acerca da LDO, acrescentou a necessidade de sua compatibilidade com o Plano Plurianual.

⁵³ SGAP, peça nº 62.

⁵⁴ “Art. 165. [...] § 2º-A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. [...]” (CR/88)

⁵⁵ “Art. 155 – A Lei de Diretrizes Orçamentárias, compatível com o plano plurianual, compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Estadual, incluirá as despesas correntes e de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais. § 1º – O projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias, de iniciativa do Governador do Estado, resultará das propostas parciais de cada Poder, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública, compatibilizadas em regime de colaboração. § 2º – Para proceder à compatibilização prevista no parágrafo anterior e à efetiva verificação dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, será constituída comissão permanente, composta de seis membros, indicados: I – um, pela Mesa da Assembleia; II – um, pelo Governador do Estado; III – um, pelo Presidente do Tribunal de Justiça; IV – um, pelo Procurador-Geral de Justiça; V – um, pelo Presidente do Tribunal de Contas; VI – um, pelo Defensor Público-Geral do Estado. § 3º – A comissão a que se refere o parágrafo anterior, com amplo acesso a todos os documentos pertinentes à sua função, emitirá laudo conclusivo sobre a capacidade real do Estado de arcar com os custos das propostas parciais e indicará, se for o caso, os ajustes necessários ao equilíbrio da despesa com a receita. § 4º – A lei definirá os critérios e a competência desta comissão, que acompanhará e avaliará as receitas do Estado, para o fim de se estabelecer a justa remuneração do servidor. § 5º – A Lei de Diretrizes Orçamentárias fixará percentual não inferior a um por cento da receita orçamentária corrente ordinária do Estado, destinado ao atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais, a ser incluído na Lei Orçamentária Anual e executado, com o respectivo pagamento, até o final do exercício financeiro correspondente, sob pena de responsabilidade, nos termos do inciso VI do art. 91.” (CEMG)



82. Também a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, traz orientações referentes à LDO em seu artigo 4º, inciso I, alíneas “a”, “b”, “e” e “f”, § 1º a 4º.⁵⁶

83. De acordo com a lição de Regis Fernandes de Oliveira:

[...] a lei de diretrizes, o próprio nome está dizendo, deve traçar regras gerais para aplicação ao plano plurianual e também aos orçamentos anuais. Deve traçar “metas e prioridades” que deverão constar do plano plurianual, orientando “a elaboração da lei orçamentária anual”, ou seja, o que deve ela conter. Deverá dispor, também, “sobre as alterações na legislação tributária”, isto é, quando pode haver a inserção das receitas.⁵⁷

84. A Lei de Diretrizes Orçamentárias elaborada para o exercício em apreço está consubstanciada na Lei estadual nº 23.685, de 07.08.2020.⁵⁸

85. O Capítulo II da referida norma tratou das prioridades e metas da Administração Pública estadual, dispondo, no art. 2º, parágrafo único,⁵⁹ sobre as diretrizes a serem observadas.

⁵⁶ “Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e: I - disporá também sobre: a) equilíbrio entre receitas e despesas; b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31; [...] e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas; [...] § 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. § 2º O Anexo conterá, ainda: I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior; II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional; III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos; IV - avaliação da situação financeira e atuarial: a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador; b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial; V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. § 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem. § 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.”

⁵⁷ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 369.

⁵⁸ Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da lei orçamentária para o exercício de 2021.

⁵⁹ “Art. 2º. [...] Parágrafo único. As prioridades e metas da administração pública estadual observarão as seguintes diretrizes: I - redução das desigualdades sociais, de gênero, de raça e territoriais, e combate à fome e à pobreza; II - universalização do direito à educação pública de qualidade, considerada a função social da escola, com garantia de pleno acesso, permanência e aprendizagem na educação básica, viabilizando o atendimento em tempo integral; III - geração de emprego e renda; IV - sustentabilidade econômica, social e ambiental, com respeito à diversidade e às vocações regionais do Estado; V - efetividade das políticas públicas, gerando valor para o povo mineiro; VI - alocação eficiente e transparente de recursos; VII - modernização e desburocratização da gestão pública e da prestação de serviço à sociedade; VIII - garantia de integridade e transparência dos atos públicos; IX - melhoria do ambiente de negócios; X - atração de investimentos para diversificação da economia; XI - contribuição para a consecução dos Objetivos de



86. Assim, do ponto de vista formal e procedimental, a LDO estadual observou o disposto na legislação de regência.

3.3.1. Anexo de metas fiscais

87. Em cumprimento ao disposto no § 1º do art. 4º da LRF,⁶⁰ as metas anuais em valores correntes e constantes das receitas, despesas, resultado nominal e primário e o montante da dívida pública consolidada e líquida para o exercício em análise e para os dois exercícios subsequentes estão contempladas no Anexo I - Metas Fiscais da LDO 2021, de forma regular.

3.3.2. Anexo de riscos fiscais

88. O Anexo II - Riscos Fiscais integrou a LDO, conforme exigência do § 3º do art. 4º da LRF.⁶¹ A função precípua desse documento é trazer elementos que possibilitem a avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar o resultado das contas públicas.

89. A Unidade Técnica destacou como principais riscos para o alcance dos resultados fiscais do Estado o desempenho na arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), a desaceleração econômica em decorrência dos impactos das medidas de proteção adotadas para superar a pandemia causada pela Covid-19, a eventual necessidade de devolução de recursos de depósitos judiciais, a ocorrência de novos desastres naturais/ambientais, os aumentos não previstos de despesas com pessoal, a

Desenvolvimento Sustentável - ODS, da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas - ONU; XII - priorização das transferências constitucionais aos municípios, bem como da regularização das transferências em atraso; XIII - estímulo ao negócio agrícola, baseado na agricultura familiar ou na produção empresarial; XIV - garantia da universalização do acesso e da integralidade das ações e dos serviços de saúde em todas as redes e níveis de atenção; XV - adoção de medidas de apoio aos municípios que tenham sido atingidos ou se encontrem em risco de serem atingidos por desastres ambientais provocados pela atividade econômica, visando à preservação da vida e ao equilíbrio dos ecossistemas naturais e transformados; XVI - valorização da pesquisa, da ciência, da tecnologia e da inovação como pilares do desenvolvimento do Estado; XVII - articulação federativa para a melhoria da mobilidade urbana, a diversificação dos modos de transporte e a integração eficiente entre os modais de transporte aéreo, aquaviário, rodoviário e ferroviário; XVIII - promoção e valorização das cadeias produtivas da cultura e do turismo de forma integrada no Estado; XIX - articulação intersetorial para o enfrentamento do racismo, do feminicídio e da violência doméstica, com vistas à prevenção ao crime, à proteção das vítimas e reparação de seus direitos e à responsabilização dos agressores; XX - universalização do saneamento básico; XXI - planejamento integrado das funções públicas de interesse comum das regiões metropolitanas; XXII - garantia de condições institucionais para a promoção do acesso a moradia digna para a população, especialmente para os grupos mais vulneráveis.”

⁶⁰ “Art. 4º. [...] § 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. [...]” (Lei Complementar federal nº 101/2000)

⁶¹ “Art. 4º. [...] § 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem. [...]”



eventual não adesão do Estado de Minas Gerais ao Regime de Recuperação Fiscal, a eventual sucumbência em demandas judiciais, caracterizando passivos contingentes.⁶²

90. Todavia, assim como nos exercícios anteriores, o Anexo II trouxe a previsão de providências genéricas e pouco eficazes a serem adotadas caso os riscos identificados se concretizem e sejam capazes de afetar negativamente o equilíbrio fiscal.

91. A título de exemplo, foi apontada pela Unidade Técnica a competência da Secretaria de Estado de Fazenda (SEF) para promover e aplicar a política de gestão de riscos fiscais no âmbito do Poder Executivo estadual.⁶³ De acordo com as informações do Anexo de Riscos Fiscais, para viabilizar tal objetivo, mecanismos de gestão de riscos estariam sendo implementados, em tese, inicialmente em setores da SEF, devendo ser estendidos ao restante do Estado tão logo alcancem níveis de maturação que viabilizem sua ampliação.

92. Portanto, acompanhando o entendimento da equipe técnica, diante da ausência de informações consistentes sobre as providências a serem tomadas caso os eventos de risco ocorram, entende-se pelo envio de **recomendação ao Poder Executivo estadual** para que:

► proceda à adequação do Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos moldes do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

3.4. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

93. A Lei estadual nº 23.751/2020⁶⁴ estimou a receita do Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais para o exercício financeiro de 2021 em R\$105,731 bilhões e fixou a despesa em R\$121,924 bilhões, com previsão de *deficit* de R\$16,193 bilhões.

94. Por sua vez, o Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado está previsto no art. 6º da mencionada lei, que estimou as fontes de receitas e fixou os investimentos em R\$3,819 bilhões.

3.4.1. Projeto de Lei Orçamentária Anual e o déficit orçamentário

95. Inicialmente, na esteira do que vem ocorrendo no Estado de Minas Gerais desde o exercício financeiro de 2015, também em 2021 foi enviado à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei estadual nº 2.202/2020, contendo estimativa das receitas e fixação das despesas do Orçamento Fiscal e do Orçamento de Investimentos das Empresas Controladas, com déficit orçamentário.

⁶² SGAP, peça nº 8, p. 59-69.

⁶³ *Ibidem*, p. 69.

⁶⁴ Estima as receitas e fixa as despesas do Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais e do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado para o exercício financeiro de 2021.



96. É premente que se deixe claro que, não obstante tenha constado da exposição de motivos do Projeto da LOA deste exercício, o desequilíbrio orçamentário apresentado não encontra guarida em dispositivos constitucionais, normas de direito financeiro, normas relativas ao planejamento governamental e orçamentário e, notadamente, no que dispõe o art. 1º, § 1º, da Lei Complementar federal nº 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.⁶⁵

97. Contudo, devem-se registrar as seguintes justificativas consignadas pelo Governo ao apresentar o projeto de lei orçamentária com deficit superior a R\$16,00 bilhões:

- i. continuidade dos efeitos da pandemia de Covid-19 sobre a sociedade e a economia mineiras, o que demandava a manutenção das ações de seu enfrentamento em todos os âmbitos das atividades do Estado, principalmente nas áreas de saúde, educação, segurança, assistência social e incentivo econômico, mesmo acarretando repercussões negativas para as finanças públicas; e
- ii. expressivo *deficit* previdenciário, não obstante as reformas estruturantes feitas na previdência dos servidores públicos estaduais, com resultados financeiro-orçamentários positivos e mais sustentáveis em médio e longo prazos.⁶⁶

98. Se, por um lado, o Governo manifesta o interesse em promover o equilíbrio fiscal e orçamentário do Estado, por outro, o projeto de lei apresentado evidencia a impossibilidade de seu retorno imediato em curto prazo.

99. Como pode ser observado na Tabela 5,⁶⁷ a seguir, o crescimento do *deficit* orçamentário é expressivo desde o exercício de 2015:

Tabela 5

Resultado Fiscal Estimado

Descrição	Exercícios de 2015 a 2021							R\$ mil
	PLOA 2015 (A)	PLOA 2016 (B)	PLOA 2017 (C)	PLOA 2018 (D)	PLOA 2019 (E)	PLOA 2020 (F)	PLOA 2021 (G)	AH% (G/A)
Receita Fiscal	68.348.576	69.252.821	72.220.108	80.430.509	82.045.726	83.518.629	86.680.017	26,82
Receita Intraorçamentária	13.034.065	13.847.013	15.051.125	12.542.025	18.284.582	13.662.968	19.050.762	46,16
Receita Total (I)	81.382.641	83.099.834	87.271.233	92.972.534	100.330.308	97.181.597	105.730.779	29,92
Despesa Fiscal	75.621.782	78.173.703	80.284.747	88.515.239	93.489.089	96.810.820	102.873.306	36,04
Despesa Intraorçamentária	13.034.065	13.847.013	15.051.125	12.542.025	18.284.582	13.662.968	19.050.762	46,16
Despesa Total (II)	88.655.847	92.020.716	95.335.872	101.057.264	111.773.671	110.473.788	121.924.068	37,53
Superávit/ Déficit (I - II)	(7.273.206)	(8.920.882)	(8.064.639)	(8.084.730)	(11.443.363)	(13.292.191)	(16.193.289)	122,64

Fonte: Projetos de Lei Orçamentária para 2015 a 2021.

Nota: Valores correntes.

⁶⁵ “Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição. § 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. [...]” (Lei Complementar federal nº 101/2000, grifos nossos)

⁶⁶ SGAP, peça nº 8, p. 70.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 74.



100. O cerne da questão, como assentado pela Unidade Técnica, reside em que “*desequilíbrios orçamentários concebidos na fase de planejamento levam a déficits orçamentários efetivados, como ocorreu de 2015 a 2020 em Minas Gerais, com sérias consequências para as finanças do Estado e para a população, a exemplo do endividamento registrado em restos a pagar sem disponibilidade de caixa, redução de investimentos e não cumprimento de metas e índices constitucionais*”.⁶⁸

101. Assim, restam configurados o gasto deficitário e o desequilíbrio das contas públicas, cujas despesas excedem as receitas, em desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal.

102. Não obstante, diante das justificativas apresentadas pelo gestor responsável, bem como em face do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB),⁶⁹ da conjuntura econômica à época, do esforço em ampliar a arrecadação tributária, bem como diante do superávit apurado em relação à previsão constante da LOA, como será apontado na seção 3.4.3.1 deste Parecer, após as ações executadas pela Administração, relativas ao exercício fiscal de 2021, este Órgão Ministerial entende pelo envio de **recomendação ao Poder Executivo estadual**:

► para que apresente os próximos projetos de LOA com base na regra do equilíbrio fiscal e orçamentário.

3.4.2. Execução da Lei Orçamentária Anual – LOA

103. De acordo com a Lei Orçamentária Anual, foram estimados para o exercício de 2021 gastos no valor de R\$125,743 bilhões nos programas governamentais do Estado, sendo R\$121,924 bilhões por meio do Orçamento Fiscal (OF), incluídas as operações intraorçamentárias, e R\$3,819 bilhões por meio do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado (OI).

104. Foram executados R\$131,995 bilhões (104,97%) do valor programado, dos quais 105,71% do Orçamento Fiscal e 81,26% do Orçamento de Investimentos.

3.4.2.1. Execução orçamentária dos programas, por área temática

105. Para o exercício *sub examine*, foram definidos 155 (cento e cinquenta e cinco) programas, distribuídos em 14 (quatorze) áreas temáticas, 9 (nove) classificadas como Finalísticas e 5 (cinco) como de Apoio e Suporte.

106. Os programas ligados às Áreas Finalísticas respondem por 33,71% das despesas fixadas na LOA e 35,52% dos gastos realizados.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 75.

⁶⁹ “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. [...] § 2º - Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. [...]” (Decreto-lei nº 4.657/1942)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

107. De outra parte, os programas que compõem as áreas de Apoio e Suporte concentraram 58,04% dos recursos previstos na LOA e seus gastos representaram 57,01% do Orçamento Geral.

108. Assim, observa-se que os programas de apoio e suporte continuam a absorver a maior parte dos recursos orçamentários do Estado, deixando margem restrita para os programas de cunho finalístico, ou seja, aqueles cujos objetivos estão relacionados à implementação da estratégia governamental, como pode ser verificado na Tabela 6,⁷⁰ a seguir:

Tabela 6

Execução Orçamentária dos Programas por Área Temática

Áreas Temáticas	2020		2021		2021		2021		2021		2021	
	Despesa Empenhada (A)	AV %	Créd. Inicial (B)	AV %	Crédito Autorizado (C)	AV %	Despesa Empenhada (D)	AV %	(D/C) %	(D/B) %	(D/A) %	(D/A) %
Finalística (IV)	36.635.369.385,00	32,89	42.387.638.605,00	33,71	58.656.721.229,25	39,18	46.880.256.916,83	35,52	79,92	110,60	127,96	
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	456.409.886,99	0,41	559.875.524,00	0,45	669.429.914,27	0,45	466.942.690,62	0,35	69,75	83,40	102,31	
Cultura e Turismo	244.434.383,25	0,22	144.558.432,00	0,11	212.547.182,88	0,14	137.006.431,20	0,10	64,46	94,78	56,05	
Desenvolvimento Econômico	1.898.517.856,93	1,70	2.858.443.301,00	2,27	3.274.612.755,59	2,19	2.303.774.849,00	1,75	70,35	80,60	121,35	
Desenvolvimento Social	613.564.331,59	0,55	283.627.476,00	0,23	1.406.946.577,51	0,94	978.524.412,35	0,74	69,55	345,00	159,48	
Educação	9.633.632.353,99	8,65	12.876.389.797,00	10,24	15.868.937.748,14	10,60	14.880.308.428,68	11,27	93,77	115,56	154,46	
Infraestrutura e Mobilidade	1.155.410.222,16	1,04	1.408.902.646,00	1,12	7.366.282.531,28	4,92	1.697.797.129,77	1,29	23,05	120,50	146,94	
Meio Ambiente	857.494.139,31	0,77	1.717.754.375,00	1,37	1.860.511.971,91	1,24	1.252.505.827,66	0,95	67,32	72,92	146,07	
Saúde	12.385.489.249,44	11,12	11.771.497.461,00	9,36	16.257.529.776,75	10,86	14.410.454.990,95	10,92	88,64	122,42	116,35	
Segurança Pública	9.390.416.961,34	8,43	10.766.589.593,00	8,56	11.739.922.770,92	7,84	10.752.942.156,60	8,15	91,59	99,87	114,51	
Apoio e Suporte (V)	65.416.948.189,87	58,73	72.987.213.009,00	58,04	80.608.221.771,74	53,85	75.248.402.346,24	57,01	93,35	103,10	115,03	
Advocacia-Geral	246.698.226,61	0,22	228.603.675,00	0,18	336.712.054,48	0,22	307.037.541,30	0,23	91,19	134,31	124,46	
Fazenda	1.027.345.991,67	0,92	1.389.385.981,00	1,10	1.456.890.874,74	0,97	1.254.877.226,39	0,95	86,13	90,32	122,15	
Governo e Gabinete Militar	345.896.211,64	0,31	533.880.011,00	0,42	2.325.506.549,36	1,55	1.263.714.747,84	0,96	54,34	236,70	365,35	
Transparência, Combate à Corrupção, Integridade e Ouvidoria	39.145.500,45	0,04	53.171.595,00	0,04	53.142.627,60	0,04	46.030.626,89	0,03	86,62	86,57	117,59	
Planejamento e Gestão	63.757.862.259,50	57,24	70.782.171.747,00	56,29	76.435.969.665,56	51,06	72.376.742.203,82	54,83	94,69	102,25	113,52	
Outros Poderes (VI)	9.328.732.829,97	8,38	10.368.657.313,00	8,25	10.433.634.121,93	6,97	9.866.871.683,58	7,48	94,57	95,16	105,77	
Total Geral (III = I + II)	111.381.050.404,84	100	125.743.508.927,00	100	149.698.577.122,92	100	131.995.530.946,65	100	88,17	104,97	118,51	

Fonte: Banco de dados Sigplan e Armazém de Informações - Siafi.

Nota: Os dados referem-se ao OF e ao OI e incluem as operações intraorçamentárias.

109. Diante dos dados, deve ser ressaltado que somente a área temática Planejamento e Gestão foi responsável pela quase totalidade da previsão e execução orçamentária das áreas temáticas de Apoio e Suporte, com relevante representatividade também no Orçamento Geral. Nesse ponto, entre as despesas empenhadas, destaca-se o Programa 705- Apoio às Políticas Públicas, que contempla os recursos não rateáveis e as despesas obrigatórias decorrentes de comandos constitucionais ou legais, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações, transferências constitucionais a Municípios, pagamento de proventos de inativos e gastos com as áreas de assessoramento e apoio à direção superior dos órgãos e entidades. Esse programa, segundo a CFAMGE, é responsável por 54,55% (R\$72,006 bilhões) do empenhado no exercício.⁷¹

110. Os programas que não se inserem nas áreas finalísticas ou nas de Apoio e Suporte foram alocados em Outros Poderes, por meio da qual foram fixados 8,25% dos créditos iniciais e destinados 7,48% dos recursos empenhados.

⁷⁰ SGAP, peça nº 8, p. 79.

⁷¹ *Ibidem*, p. 80.



111. Tendo-se o exposto em consideração, entende-se pelo envio de **recomendação ao Poder Executivo estadual** para que:

▶ passe a promover maior aplicação de recursos orçamentários em programas ligados às áreas finalísticas do Estado em detrimento daquelas de apoio e suporte.

3.4.2.2. Das ações de projetos estratégicos no contexto da gestão governamental

112. Tendo em vista que a Administração Pública estadual organiza suas ações por meio de programas e ações de governo (art. 4º do PPAG)⁷² e estas, por sua vez, são instrumentalizadas por projetos estratégicos e demais projetos e atividades que visam atender ao conjunto de objetivos e diretrizes oriundos do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, necessário verificar o planejamento e acompanhamento da execução dessas ações no âmbito da gestão governamental.

113. As ações classificadas como projetos estratégicos constituem a linha fundamental de atuação governamental. Espera-se, nessas ações, maior impacto na execução orçamentária. Contudo, no exercício em apreço, elas representaram apenas 8,26% das despesas.

114. Esse percentual é próximo ao do exercício anterior (8,95%), que está bem abaixo do verificado no PPAG anterior (2016-2019), com execução, respectivamente, de 17,18%, 19,48%, 15,66% e 14,85%, conforme a seguinte tabela⁷³:

Tabela 7

Ações de Acompanhamento Intensivo - Valores Consolidados

Exercícios de 2018 a 2021						R\$			
Ação	2018		2019		Ação	2020		2021	
	Despesa Empenhada	Despesa Empenhada	Despesa Empenhada	Despesa Empenhada		Despesa Empenhada	Despesa Empenhada		
Acompanhamento Intensivo	4.483.513.246,12	5.777.535.173,32	Projetos Estratégicos	4.730.262.151,04	5.996.069.442,19				
Total dos Orçamentos	111.464.976.436,14	117.176.372.084,05	Total dos Orçamentos	111.381.050.404,84	131.995.530.946,65				
Participação (%)	4,02	4,93	Participação (%)	4,25	4,54				

Fonte: Banco de Dados Sigplan.

115. Percebe-se pela tabela que os aportes nessas atividades se têm mantido estáveis, com participação de cerca de 4% nos últimos anos. Em comparação com o exercício de 2020, a despesa empenhada aumentou 26,76% e a participação dos projetos estratégicos foi superior.

⁷² “Art. 4º- O PPAG 2020-2023 organiza a ação governamental e suas políticas públicas em programas e ações, classificados como projetos estratégicos e demais projetos e atividades, de acordo com as áreas temáticas, os objetivos estratégicos e as diretrizes estratégicas oriundas do processo de elaboração do PMDI. [...]” (Lei estadual nº 23.578/2020)

⁷³ SGAP, peça nº 8, p. 82.



116. Das ações em projetos estratégicos, apenas 15 (quinze) delas executaram o orçamento de forma satisfatória (no intervalo de 70% a 130% do previsto), equivalente à participação de 63,99% das despesas empenhadas (R\$3,837 bilhões). Quanto às demais, em 26 (vinte e seis) delas, ou não houve qualquer execução ou o percentual ficou abaixo de 70% do planejado, e em 17 (dezesete) o percentual ultrapassou os 130%.⁷⁴

117. Em síntese, o resultado apresentado demonstra a baixíssima qualidade do planejamento e a ausência de acompanhamento dessas ações, contrariamente à condição estratégica e ao caráter especial que deveriam ter.

118. Prova cabal da situação ora apontada é a execução do percentual de 5.086,16% do planejado na LOA na Ação 2061- Gestão pela Aprendizagem, desconsiderando as ações cujas previsões foram janelas orçamentárias inferiores a R\$10.000,00.

119. De acordo com a CFAMGE, coube às ações dos projetos estratégicos 4048- Policiamento Ostensivo Geral e 4457- Implantação da Política de Atenção Hospitalar - Valor em Saúde a execução com os valores mais significativos, que, juntas, respondem por 76,28% do total.⁷⁵

120. Foi também constatada a baixa aderência na execução orçamentária em relação ao planejamento da LOA, tendo em vista que apenas as ações dos projetos estratégicos 4048- Policiamento Ostensivo Geral e 4427- Manutenção e Implantação de Metodologia de Custódias Alternativas tiveram a realização de seus gastos no intervalo satisfatório de 70% a 130% do planejado.⁷⁶

121. É importante registrar, mais uma vez, a ação 4457- Implantação da Política de Atenção Hospitalar - Valor em Saúde, que, devido à alta participação, extrapolou o intervalo considerado satisfatório.⁷⁷

122. Seguindo nesse ponto, tem-se a discrepância excessiva, em termos percentuais, entre o planejado inicialmente e o executado pelas ações 2061- Gestão pela Aprendizagem e 2082- Modernização do Sistema de Comunicação Operacional da PMMG.

123. Ainda de acordo com o exame técnico, o Índice de Avaliação do Planejamento – IAP encontrado nessas ações foi de 30,38, considerado grau de eficiência baixo e inferior ao verificado nas ações de Acompanhamento Ordinário, vez que 47,84 é tido como índice razoável.

124. Na defesa de peça nº 62 do SGAP, foi feita referência ao Ofício SEPLAG/ SCGAE nº 103/2022, informando que o Estado reforçou as orientações e o acompanhamento das questões apresentadas pela Unidade Técnica.

125. Todavia, diante dos fatos ora relatados, ratifica este *Parquet* a conclusão apresentada pela Unidade Técnica. Considerando a relevância das ações classificadas como projetos

⁷⁴ *Ibidem*, p. 82 e 720.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 83.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ *Ibidem*.



estratégicos no contexto da gestão governamental, conclui por **recomendação ao Poder Executivo estadual**:

► para que se atente para o baixo comprometimento com o planejamento dessas ações, bem como para as disposições do Decreto estadual nº 48.132/2021,⁷⁸ que estabelece a competência e a responsabilidade da Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças pelo acompanhamento das ações ora descritas.

3.4.3.3. Despesa por tipo de ação

126. Infere-se do exame da execução orçamentária, por tipo de ação, que houve acréscimo de 34,39% em relação à LOA anterior. Contudo, essa variação ocorreu após expressiva redução, de 77,17%, nos exercícios de 2019 e 2020.

127. Quanto ao valor realizado, a expansão foi de 57,92%, concentrado nas ações que compõem o Programa 26- Enfrentamento dos Efeitos da Pandemia de Covid-19 e na ação 1066- Auxílio Emergencial Temporário para Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família em Decorrência da Propagação do Coronavírus.

128. Quanto ao planejamento orçamentário, as despesas empenhadas nos projetos do Orçamento Fiscal extrapolaram em mais de 30% o crédito estipulado para o exercício.⁷⁹ Isso se deve à imprevisibilidade da Ação 1008- Enfrentamento ao Coronavírus, para a qual se fixou crédito inicial simbólico de R\$151.000,00, sendo a despesa empenhada de R\$769,502 milhões.

129. Além disso, a Ação 1066- Auxílio Emergencial igualmente contribuiu para o distanciamento entre planejamento e execução orçamentária, sendo realizadas despesas de R\$651,362 milhões, frente a uma janela orçamentária de R\$1.000,00, valor que é significativamente inferior ao próprio custo de implementação da ação governamental pretendida.

130. No Orçamento de Investimento, a programação orçamentária da LOA 2021, comparada à anterior, reduziu em 8,79% os gastos com projetos. Já a execução orçamentária não experimentou a retração planejada para o ano, tendo sido realizado montante superior (16,78%) em relação ao valor gasto em 2020. Isto é, observa-se um incremento na execução do Orçamento Geral, de 2,56% para 2,86%.⁸⁰

131. Quanto às atividades-fim do OF, constou crédito inicial de 8,54% superior ao de 2020, ano em que a programação apresentou expressivo acréscimo de 74,77%. Motivou o acréscimo de execução com essas despesas a mudança de metodologia no rateio de despesas

⁷⁸ “Art. 6º- Compete aos responsáveis pelas Superintendências de Planejamento, Gestão e Finanças e unidades equivalentes: I - assegurar a precedência, na realização das ações de acompanhamento intensivo, dos convênios de entrada e das operações de crédito, observada a programação e execução orçamentária e financeira; [...]” (Decreto estadual nº 48.132/2021)

⁷⁹ SGAP, peça nº 8, p. 84-85.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 85.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

de custeio a partir do exercício de 2020, que passou a alocar os custos dos funcionários nas ações meio e finalísticas.

132. As atividades-meio do OF (14,04%), por sua vez, sofreram redução de 3,55% na previsão orçamentária de 2021 e acréscimo de 34,59% no gasto realizado.

133. Relativamente às atividades-fim do OI, houve incremento de 50,83% no crédito inicial e de 75,35% na despesa realizada, em comparação com o exercício de 2020. Ainda assim, a execução ficou abaixo de 70% do montante estipulado na LOA, destoando, portanto, do montante considerado satisfatório.

134. Já as atividades-meio do OI sofreram redução de 66,50% na programação orçamentária, porém o gasto foi superior em 24,05% quando comparado ao do exercício anterior.

135. Os gastos com operações especiais foram responsáveis por 52,84% de toda a execução orçamentária, ante 55,22% do exercício anterior.

136. Os investimentos em projetos foram responsáveis por 2,86% da execução orçamentária, contrapondo-se aos elevados gastos com operações especiais e atividades-meio, que, somadas, foram responsáveis por 66,90% das despesas realizadas no Orçamento de 2021, conforme dados da tabela⁸¹ a seguir:

Tabela 8
Execução Orçamentária, por Tipo de Ação

Exercício de 2021										RS
Tipo de Ação ¹	Nº. de Ações	Crédito Inicial (A)	AV %	Crédito Autorizado (B)	AV %	Despesa Liquidada (C)	AV %	(C/B) %	(C/A) %	
Projeto do OF	70	373.120.663,00	0,30	2.466.611.682,26	1,65	1.748.460.911,48	1,32	70,89	468,60	
Atividade-Fim do OF	485	37.231.360.706,00	29,61	49.134.856.200,66	32,82	38.861.616.740,25	29,44	79,09	104,38	
Atividade-Meio do OF	82	16.137.387.447,00	12,83	21.010.691.611,74	14,04	18.532.436.596,86	14,04	88,20	114,84	
Operação Especial OF	89	67.497.788.326,00	53,68	72.986.429.478,24	48,76	69.749.290.497,95	52,84	95,56	103,34	
Reserva de Contingência	1	684.410.163,00	0,54	0,02	0,00	-	-	-	-	
Projeto do OI	12	2.234.447.872,00	1,78	2.506.548.840,00	1,67	2.031.585.919,11	1,54	81,05	90,92	
Atividade-Fim do OI	9	1.560.717.300,00	1,24	1.560.717.300,00	1,04	1.053.218.367,14	0,80	67,48	67,48	
Atividade-Meio do OI	7	24.276.450,00	0,02	32.722.010,00	0,02	18.921.913,86	0,01	57,83	77,94	
Operação Especial OI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Não Orçamentária	7	-	-	-	-	-	-	-	-	
Total	762 ²	125.743.508.927,00	100	149.698.577.123	100	131.995.530.946,65	100	88,17	104,97	

Fonte: Banco de Dados Sigplan.

Notas: 1 - OF - Orçamento Fiscal; OI - Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado.

2 - Quantidade de Ações por Programa e não por Unidade Orçamentária.

137. Merece destaque o valor dispendido com atividades-meio do Orçamento Fiscal, de R\$18.532.436.596,86, que representa 14,04% do orçamento. Trata-se de ações sobre as quais o Estado possui margem de contingenciamento, sem prejuízo da execução das despesas obrigatórias ou da entrega dos bens e serviços à população.

⁸¹ *Ibidem*, p. 84.



138. Nesse aspecto, a Unidade Técnica observou que a grande maioria das despesas classificadas como atividade-meio é imputada ao Grupo 1- Pessoal e Encargos, as quais totalizaram R\$13,428 bilhões. Esse valor corresponde a 72,46% da soma dessas atividades, que, apesar de expressivo, é inferior aos 79,29% do exercício anterior.⁸²

139. Em sentido contrário, verifica-se a elevação de gastos do Grupo 4- Investimentos, que passou de 4,99% em 2020 para 12,21% do orçamento em 2021.⁸³

140. Quanto às despesas classificadas como atividades-fim do Orçamento Fiscal, cujo objeto é desenvolvido de forma contínua e permanente do órgão/entidade, houve aumento de 19,03% no aporte total em relação ao exercício de 2020.⁸⁴ O maior incremento ocorreu nas despesas pertencentes ao grupo Investimentos (R\$2,809 bilhões), seguido de Outras Despesas Correntes (R\$2,033 bilhões) e Pessoal e Encargos (R\$1,458 bilhão). Em Inversões Financeiras, ao contrário, houve decréscimo (R\$87,955 milhões).

141. Por seu turno, as ações classificadas como Operações Especiais têm apresentado histórico de crescimento contínuo quando comparado o exercício de 2021 aos anteriores.

142. Destaca-se o expressivo aumento na despesa do Grupo 5/Elemento 65/Item 1- Constituição ou Aumento de Capital de Empresas - Capital a Integralizar, ocorrido na Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA), por meio da qual foram executados R\$2,050 bilhões com esse elemento-item.⁸⁵

143. Não há, entre as ações classificadas como operações especiais, nenhuma que seja registrada no grupo de projetos estratégicos.

144. Sobre a execução financeira das ações do PPAG, as áreas temáticas que tiveram o maior número de ações com execução satisfatória foram: Planejamento e Gestão (61,60%), Transparência, Combate à Corrupção, Integridade e Ouvidoria (60,00%), Outros Poderes (54,84%), Cultura e Turismo (52,78%), Governo e Gabinete Militar (52,00%) e Saúde (51,90%). Contrariamente, o menor número de ações com execução satisfatória foi identificado na Advocacia-Geral (apenas 2 de 7) e Meio Ambiente (14 de 44), como demonstrado no relatório da Unidade Técnica.⁸⁶

145. Por sua vez, as áreas temáticas de execução física das ações do PPAG que tiveram mais ações com execução satisfatória foram: Transparência, Combate à Corrupção, Integridade e Ouvidoria (80,95%), Outros Poderes (70,97%), Planejamento e Gestão (66,14%) e Educação (65,08%). De maneira oposta, o menor número de ações com execução satisfatória foi identificado em Advocacia-Geral (2 de 7) e Meio Ambiente (19 de 53).⁸⁷

⁸² *Ibidem*, p. 87.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 89.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 91.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 94.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 95.



146. O estudo da CFAMGE destacou o desequilíbrio entre a execução física e financeira da maior parte do plano de governo e o baixo número de ações com Índice de Equilíbrio da Execução Orçamentária (IEEO) entre 0,7 e 1,3, considerando-se todas as áreas temáticas.

147. Diante do exposto, entende este *Parquet* pelo encaminhamento das **recomendações ao Poder Executivo estadual** seguintes. Tendo em vista o baixo comprometimento com o planejamento das ações de Projetos Estratégicos, considerando a sua relevância e a determinação constante dos art. 5º, inciso I, e art. 6º, inciso I, ambos do Decreto estadual nº 48.132/2021:⁸⁸

▶ assegure a definição da programação orçamentária mensal para encaminhamento dessas ações à SEPLAG, como também à precedência na programação orçamentária e financeira do Estado para a realização das ações de acompanhamento intensivo.

▶ adote as medidas necessárias visando à reversão do aumento progressivo dos gastos com *Atividades-Meio* e *Operações Especiais*.

▶ realize investimentos essenciais à dinamização e à retomada do crescimento econômico e social do Estado, de forma a combater o déficit orçamentário e liberar orçamento para os investimentos destinados à preservação e ao aprimoramento de infraestrutura, a fim de tornar o Estado economicamente mais competitivo.

▶ busque maior adequação entre a execução e a programação orçamentária, evitando a fixação de valores destoantes da efetiva execução, com o fim de consolidar o orçamento como instrumento de programação impositiva das ações públicas a serem desenvolvidas.

3.4.3. Orçamento Fiscal

148. Como visto alhures, o Orçamento Fiscal para o exercício de 2021 foi aprovado pela Lei estadual nº 23.751/2020, que estimou a receita em R\$105,731 bilhões e fixou a despesa em R\$121,924 bilhões, valores 9% e 10% superiores aos do exercício de 2020, respectivamente.

88

“Art. 5º- Compete aos responsáveis pelas ações de acompanhamento intensivo vinculadas aos Projetos Estratégicos: I - definir, conjuntamente com os responsáveis pelas Assessorias Estratégicas ou unidades correspondentes, e Unidades de Planejamento, Gestão e Finanças executoras das ações de acompanhamento intensivo, a programação orçamentária mensal para encaminhamento, por meio do Módulo de Programação Orçamentária do Siafi-MG, à Seplag; [...] Art. 6º- Compete aos responsáveis pelas Superintendências de Planejamento, Gestão e Finanças e unidades equivalentes: I - assegurar a precedência, na realização das ações de acompanhamento intensivo, dos convênios de entrada e das operações de crédito, observada a programação e execução orçamentária e financeira; [...]” (Decreto estadual nº 48.132/2021)



3.4.3.1. Previsão e execução da receita e despesa fiscal e resultado orçamentário

149. Após atualização, a receita aprovada na LOA passou para R\$112,709 bilhões e aquela efetivamente arrecadada alcançou o montante líquido de R\$128,995 bilhões, o que representa aumento real de 24% em relação ao exercício de 2020.⁸⁹

150. No tocante à despesa, essa foi fixada inicialmente em R\$121,924 bilhões, e o crédito autorizado perfaz R\$145,599 bilhões ao fim do exercício. Foram empenhadas despesas no montante de R\$128,892 bilhões, valor 20% superior ao de 2020 – R\$107,108 bilhões.⁹⁰ Conclui-se que a despesa empenhada foi inferior à receita arrecadada, em R\$103,693 milhões, gerando resultado fiscal superavitário.

151. Conforme pontuou a CFAMGE, o superávit apurado não é expressivo, mas bastante favorável em relação à previsão constante da LOA. Tal performance decorreu dos seguintes fatores: a) controle austero da despesa, haja vista a queda de 11,74% da despesa total empenhada em relação à dotação de 2021); b) esforço na arrecadação tributária, considerando o crescimento de 24,96% em relação à previsão de 2021; e c) entrada de receitas extraordinárias – acordo da Vale S/A e “venda” da folha de pagamento dos servidores estaduais.⁹¹

152. Portanto, deve ser reconhecida a exatidão do resultado orçamentário, que teve apuração superavitária.

3.4.3.2. Receita fiscal

153. Da análise da arrecadação da receita fiscal líquida do Estado, infere-se que a previsão estimada na LOA (R\$105,731 bilhões) foi plenamente atendida, pois a arrecadação efetiva no valor bruto de R\$141,529 bilhões – do qual foi deduzido o total de R\$12,533 bilhões – superou a previsão atualizada (R\$112,709 bilhões).

154. Após deduções, a arrecadação líquida perfaz R\$128,995 bilhões, dos quais R\$20,304 bilhões se referem à apropriação da cota-parte da distribuição constitucional ou legal de receitas pelos Municípios. Ao fim do exercício, após a distribuição, a receita totalizou R\$108,692 bilhões, de forma regular.

155. As principais fontes de recursos foram: 10- Recursos Ordinários (R\$62,152 bilhões), 20- Recursos Constitucionalmente Vinculados aos Municípios (R\$20,291 bilhões), 23- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB (R\$10,183 bilhões), 58- Recursos para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS (R\$9,890 bilhões), 42- Contribuição Patronal para o RPPS (4,790 bilhões), 95- Recursos Recebidos por Danos Advindos de Desastres Socioambientais (3,582 bilhões), 60- Recursos Diretamente

⁸⁹ SGAP, peça nº 8, p. 99.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ *Ibidem*, p. 101.



Arrecadados (R\$2,809 bilhões) e 43- Contribuição do Servidor para o RPPS (R\$2,613 bilhões).⁹²

156. Além disso, ao longo do exercício de 2021, diversas fontes não previstas na LOA tiveram efetiva arrecadação, representando 4% da receita fiscal. Destacam-se os recursos recebidos da União: 97- Transferências Especiais de Recursos da União (976%), 37- Transferências de Recursos da União Vinculados à Saúde (42.010%) e 99- Auxílio Financeiro Recebido da União para Aplicação em Ações de Enfrentamento à Covid-19 (1.810.850%).

157. Com relação à Fonte 13- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB - Regularização de Exercícios Anteriores, a Unidade Técnica observou que o Estado sabia de antemão quanto arrecadaria, tendo em vista o acordo celebrado com a Associação Mineira de Municípios (AMM) em 2019. Ainda assim, a fonte foi subestimada na previsão inicial, ao argumento de que os recursos do FUNDEB tinham sido orçados na Fonte 23.⁹³

158. Na defesa apresentada,⁹⁴ o Governo do Estado informou que os recursos de regularização do FUNDEB foram registrados de forma discriminada e específica: códigos 1758.01.1.1.03.005, 1758.01.1.1.07.005 e 1758.01.1.1.08.005.

159. Este Órgão Ministerial acolhe a defesa apresentada, pois foi detalhada e registrada a natureza específica dessa receita.

160. Na sequência, cabem ser destacadas as receitas correntes, que continuam a predominar na arrecadação do Estado.⁹⁵ Entre elas, a participação mais relevante pertence aos grupos Impostos/Taxas e Transferências Correntes, representando 66% e 16%, respectivamente, da receita total.

161. Entre as receitas tributárias, o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) continua a ser o tributo de competência estadual de maior arrecadação: 53% de toda a receita do Estado e 79% do grupo Impostos/Taxas. O valor arrecadado foi de R\$67,951 bilhões, superando as estimativas, com crescimento de 29% em relação ao exercício anterior.⁹⁶

162. Importante destacar a composição das atividades econômicas e respectiva representatividade na receita anual de ICMS, a saber: indústria, 51%; comércio, 29%; serviços, 20%; e agropecuária, 1%.

163. As receitas do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), por sua vez, representam a segunda maior arrecadação entre as receitas tributárias e alcançou em 2021 R\$ 6,670 bilhões, com participação de 5% na receita total e 8% na receita de

⁹² *Ibidem*, p. 104.

⁹³ *Ibidem*, p. 105.

⁹⁴ *Ibidem*, peça n° 62.

⁹⁵ *Ibidem*, peça n° 8, p. 109/119.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 110.



impostos e taxas. Esse imposto também apresentou crescimento de 7% se comparado ao exercício anterior (R\$ 441,199 milhões).⁹⁷

164. As transferências correntes alcançaram, no exercício de 2021, o montante de R\$20.850.047 bilhões (16% da receita total), superando em 3% a arrecadação do exercício anterior, notadamente em virtude dos repasses para combate da situação emergencial de saúde e do crescimento da transferência de recursos do FUNDEB, que aumentou significativamente em função da maior arrecadação tributária.⁹⁸

165. Ingressaram também como transferências correntes: a Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, a Transferência de Recursos do SUS – Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, a Cota-Parte do IOF – Comercialização do Ouro, as Transferências Advindas de Emendas Parlamentares Individuais, as Transferências de Convênios dos Municípios para o SUS e as transferências decorrentes da Lei Complementar federal nº 176/2020.⁹⁹

166. Dando continuidade à análise das receitas, é importante mencionar a observação da CFAMGE acerca dos registros das transferências recebidas da União a título de Emendas Parlamentares Individuais e de Bancada, nos seguintes termos:

Em que pese existir, na classificação orçamentária, Tipo de Receita específico para as emendas individuais, denominado Transferências Advindas de Emendas Parlamentares Individuais, em que foram registrados R\$ 20,092 milhões em 2021 [...], houve registro também no Tipo Outras Transferências da União de R\$ 930,000 mil. Ainda assim, o total diverge do valor constante no sítio eletrônico da STN, R\$ 34,527 milhões, não sendo possível localizar a contabilização da diferença, R\$ 21,022 milhões. Já em relação às emendas de bancada, não existe Tipo específico para o seu registro, o que torna a localização dos lançamentos ainda mais complexa. De acordo com informações da STN, o total transferido a esse título para o Estado foi de R\$12,646 milhões. Esta unidade técnica ressalta que, conforme explicitado na seção 5.6 – Receita Corrente Líquida, as deduções no cálculo da RCL, a título de emendas parlamentares, também não coincidem com os valores demonstrados pela STN.¹⁰⁰

167. Na defesa apresentada,¹⁰¹ o Estado alega não ser possível identificar o montante de recursos recebidos de transferências parlamentares federais por meio da classificação da receita orçamentária, uma vez que a maior parte desses recursos é recebida por meio de convênios, portarias e outros instrumentos congêneres, que, por sua vez, possuem classificações específicas de receita. Mencionou que, para a elaboração da LOA 2023, o Estado está realizando estudos para viabilizar a identificação por meio da Fonte de Recurso, ressaltando, contudo, que tal implementação impacta os sistemas atualmente utilizados.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 112.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 115-118.

⁹⁹ Institui transferências obrigatórias da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por prazo ou fato determinado; declara atendida a regra de cessação contida no § 2º do art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT); e altera a Lei nº 13.885, de 17 de outubro de 2019.

¹⁰⁰ SGAP, peça nº 8, p. 116-117.

¹⁰¹ SGAP, peça nº 62.



168. Este Órgão Ministerial não acolhe os argumentos da defesa e acompanha o entendimento da Unidade Técnica, devendo **ser determinado ao Estado** que:

► adote os controles necessários para evidenciar com maior transparência as fontes de suas receitas e permitir a visualização dos recursos arrecadados de forma clara.

169. A receita patrimonial, por sua vez, totalizou R\$4,928 bilhões, ou seja, 4% da receita total, com crescimento da ordem de 158% (R\$3,018 bilhões) em comparação ao exercício anterior. A maior parte dessa receita foi oriunda das seguintes fontes: cessão do direito de se operacionalizar a folha de pagamento dos servidores, decorrente do contrato celebrado entre o Estado e o banco Itaú (R\$2,394 bilhões); dividendos recebidos de sociedades de economia mista e ações de outras empresas (R\$1,547 bilhão); e remuneração de depósitos bancários (R\$770,583 milhões).¹⁰²

170. Por fim, as receitas de contribuições foram responsáveis por 8% da receita total e alcançaram, no exercício, o montante de R\$10,269 bilhões. Por se tratar de receita vinculada aos institutos de previdência e às despesas com inativos e pensionistas, não pode ser utilizada livremente pelo Estado.¹⁰³

171. Assim, entende-se satisfatória a arrecadação da receita fiscal, com a ressalva de que o Estado deve registrar, com maior transparência, as fontes de recursos arrecadados.

3.4.3.3. Despesa fiscal

172. A LOA fixou, no Orçamento Fiscal para o exercício de 2021, gastos da ordem de R\$121,924 bilhões. A execução orçamentária perfez R\$128,892 bilhões, 6% acima do programado.

173. Em 2021, houve aumento da despesa de 20% em relação a 2020.¹⁰⁴

3.4.3.3.1. Aumentos expressivos de dispêndios

174. O relatório da CFAMGE identificou os elementos e itens de despesa que tiveram maior crescimento de 2020 para 2021.¹⁰⁵

175. Entre as despesas correntes, o maior crescimento em termos percentuais ocorreu no elemento Contratação por Tempo Determinado (1.586%), do grupo Pessoal e Encargos Sociais.

176. Também merece destaque o crescimento nos itens Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS (R\$3.856 bilhões) e Cota-Parte do ICMS (R\$3,247 bilhões), que justificam mais de 60% da variação total das despesas correntes.

¹⁰² SGAP, peça n° 8, p. 118.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 119.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 120.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 122.



177. Quanto ao elemento Contribuições, destaca-se o crescimento do item de mesmo nome, envolvendo gastos relacionados às ações de saúde, tais como os repasses do Fundo Estadual de Saúde (FES) a órgãos e entidades do Poder Executivo, como Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (FHEMIG) e Fundação Ezequiel Dias (FUNED), bem como o crescimento do item Transferência para Financiamento do Transporte Escolar, motivado pelo retorno presencial das aulas nas escolas estaduais.¹⁰⁶

178. Entre as despesas de capital, tem-se o crescimento dos Auxílios, no grupo Investimentos, de R\$1,668 bilhão. Ainda no grupo de Investimentos, as Contribuições também apresentaram, em função de transferências especiais a Municípios, variação de R\$244,717 milhões (emendas parlamentares) e de R\$658,600 milhões (outras).¹⁰⁷

179. De outra parte, o grupo Inversões Financeiras apresentou queda de 58% no exercício sob análise, o que foi justificado pelas Despesas de Exercícios Anteriores e Constituição ou Aumento de Capital de Empresas - Capital a Integralizar.¹⁰⁸

180. Assim, restaram demonstrados, entre as variações na despesa, aumentos expressivos de dispêndios.

3.4.3.3.2. Despesas por funções de Governo

181. As funções de governo responsáveis pelos maiores dispêndios foram Encargos Especiais (33,91%), Previdência Social (15,81%), Segurança Pública (14,04%), Educação (11,51%), Saúde (11,28%) e Judiciária (4,43%).¹⁰⁹

182. A despesa por função de governo com maior representatividade – Encargos Especiais – é composta especialmente pelas Transferências Constitucionais a Municípios (R\$19,703 bilhões), Complementação Financeira do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS (R\$9,889 bilhões) e Gestão da Dívida Fundada Contratual Interna (R\$8,990 bilhões).

183. A Complementação do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) cresceu 64%, se comparada ao exercício anterior.

184. As ações mais representativas com a Previdência Social foram: Benefícios Previdenciários da Secretaria de Estado de Educação (R\$7,227 bilhões), Proventos com Inativos Cíveis e Pensionistas (R\$3,598 bilhões) e os Benefícios Previdenciários de Pensão (R\$2,048 bilhões).

185. Os maiores gastos com a Segurança Pública ocorreram com os Proventos de Inativos Militares (R\$6,863 bilhões), Policiamento Ostensivo Geral (R\$3,573 bilhões) e Custódia e Ressocialização de Presos (R\$2,232 bilhões).

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 123.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 124.



186. Quanto à Educação, verificam-se despesas direcionadas para Provento dos Profissionais do Magistério (R\$6,470 bilhões); Desenvolvimento do Ensino Fundamental (R\$1,665 bilhão) e Educação Especial - Ensino Fundamental (R\$741,581 milhões).

187. Ainda de acordo com o relatório da CFAMGE,¹¹⁰ de 2020 para 2021, houve ascensão da despesa empenhada na função Saneamento em razão do dispêndio de R\$2,050 bilhões de Inversão Financeira para aporte na COPASA. Os recursos desses valores empenhados foram recebidos do acordo firmado com a empresa Vale S/A, referente ao custeio de obras nas bacias do Rio Paraopeba e do Rio das Velhas, somente liquidados em 2021.

188. Quando comparadas aos exercícios anteriores (2017 a 2021), as funções com maior crescimento no período foram: Assistência Social (30%), Administração (67%), Encargos Especiais (39%), Saúde (37%), Legislativa (112%) e Educação (36%).

189. O crescimento mais expressivo, ocorrido na Assistência Social, é fruto da política de enfrentamento aos efeitos dos impactos sociais e financeiros causados pela pandemia de Covid-19, em especial, destinado à camada mais carente da população.

190. Assim, restaram demonstradas as despesas por funções de governo.

3.4.3.3.3. Despesas por fontes de recursos

191. Os principais programas que executaram ações com recursos advindos da Fonte 10- Recursos Ordinários foram os de Apoio às Políticas Públicas (R\$30.110.889 milhões), Prestação Jurisdicional (R\$4.365,228 milhões), Polícia Ostensiva (R\$3.998.707 milhões), Execução Descentralizada e Autônoma das Ações e Serviços de Saúde (R\$2.666.519 milhões), Investigação (1.969.222 milhão), Processo Judiciário (R\$1.838.082 milhão), Atenção Hospitalar Especializada (R\$1.580.219 milhão), Política Estadual de Atenção Hospitalar (R\$1.301.90 milhão), Atenção Primária à Saúde (R\$1.278.251 milhão) e Processo Legislativo (R\$1.042.644 milhão).¹¹¹

192. Quanto à Fonte 94- Taxa Florestal - Administração Direta, foi consignado crédito inicial de R\$15,607 milhões, porém não houve qualquer empenho ou liquidação.¹¹²

193. Os recursos arrecadados na Fonte 99- Auxílio Financeiro Recebido da União para Aplicação em Ações de Enfrentamento à Covid-19, a serem aplicados em ações de assistência social e saúde, totalizaram R\$48,525 milhões, considerando a parte que não foi integralmente aplicada em 2020. Como bem observou a Unidade Técnica, R\$11,699 milhões deixaram de ser aplicados em 2021, porém o montante foi menor que o do exercício anterior (R\$36,826 milhões).¹¹³

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 125.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 128.

¹¹² *Ibidem*, p. 127-128.

¹¹³ *Ibidem*.



194. O Decreto federal nº 10.579/2020, em seu art. 3º, determina que as transferências financeiras diretas realizadas em 2020 para enfrentamento da pandemia de Covid-19 pelo Fundo Nacional de Saúde e pelo Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos de saúde e assistência social estaduais, municipais e distritais poderiam ser executadas pelos entes federativos até 31.12.2021.¹¹⁴

195. Na defesa apresentada,¹¹⁵ o Estado sustenta que o valor de R\$11,7 milhões não aplicados em ações de enfrentamento à Covid-19 ainda pode ser utilizado, conforme Parecer da AGE nº 16.298/2021, a saber:

a) não há necessidade de devolução dos saldos não executados; b) poderão ser utilizados os recursos inscritos em restos a pagar, bem como o empenho de novas despesas, desde que obedecidas as convencionais regras de Direito Financeiro e objeto do gasto atrelado ao enfrentamento da pandemia; c) não haverá necessidade de prestação de contas na forma como ocorre com as transferências voluntárias, porém isso não afasta a capacidade/responsabilidade de fiscalização por parte do Tribunal de Contas da União.

196. Este Órgão Ministerial acolhe as alegações de defesa apresentadas, diante da natureza do auxílio financeiro para aplicação em ações de enfrentamento à Covid-19, vez que é possível a utilização dos recursos federais remanescentes na mesma finalidade, devendo a aplicação desses recursos ser fiscalizada pelo Tribunal de Contas da União.

3.4.3.4. Créditos adicionais

197. Os créditos adicionais são autorizações de despesas não fixadas na Lei de Orçamento ou fixadas em valor insuficiente, podendo ser classificados como suplementares, especiais e extraordinários, conforme artigos 40 e 41 da Lei federal nº 4.320/1964.¹¹⁶

¹¹⁴ “**Art. 3º** As transferências financeiras realizadas pelo Fundo Nacional de Saúde e pelo Fundo Nacional de Assistência Social diretamente aos fundos de saúde e de assistência social estaduais, municipais e distritais, em 2020, para enfrentamento da pandemia de covid-19 poderão ser executadas pelos entes federativos até 31 de dezembro de 2021. § 1º A aplicação de recursos de que trata o caput deverá observar a finalidade original para a qual foram destinados os recursos, sob pena de aplicação do disposto no art. 27 da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. § 2º Para fins de transparência e controle, os entes federativos informarão a aplicação dos recursos no quadro de informações gerenciais relacionadas à aplicação de recursos no enfrentamento da pandemia de Covid-19, no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos de Saúde, conforme estabelecido em ato do Ministério da Saúde. (Decreto federal nº 10.579/2020)

¹¹⁵ SGAP, peça nº 62.

¹¹⁶ “**Art. 40.** São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento. **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; III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.” (Lei federal nº 4.320/1964)



198. No exercício em referência, houve incremento da abertura de créditos adicionais no Orçamento Fiscal do Estado, no total líquido de R\$47,102 bilhões, equivalente a 39% da despesa fixada na LOA.¹¹⁷

199. De acordo com o exame da CFAMGE, foi verificada divergência no montante dos créditos adicionais indicados no Decreto estadual nº 432, de 26.10.2021, no valor de R\$11.034,52 além do necessário.

200. Some-se a isso a edição dos Decretos estaduais nº 15, 38, 50, 100 e 112, de 2021,¹¹⁸ cujas fontes descritas de recursos são insuficientes para acobertar os créditos adicionais abertos, o que contraria o art. 167, inciso V, da CR/88¹¹⁹ e art. 43 da Lei federal nº 4.320/1964.¹²⁰

201. Segundo a CFAMGE, essas ocorrências fizeram com que a dotação autorizada para créditos adicionais (Anexo 2 do RREO do 6º bimestre), de R\$145,576 bilhões, fosse diferente do valor divulgado pelo Estado a esse mesmo título: R\$145,599 bilhões.

202. Assim, este representante do *Parquet* especializado entende ser necessário o envio de **recomendação ao Poder Executivo estadual** para que:

► os registros e regras sistêmicas sejam corrigidos e o controle interno seja realizado da forma correta, bem como que se passe a observar o que dispõem as normas e atos jurídicos exarados pelo Estado.

3.4.3.5. Créditos suplementares

203. O crédito suplementar é destinado a reforço de dotação orçamentária, sendo autorizado por lei.¹²¹

204. Na lição de Heraldo da Costa Reis e José Teixeira Machado Júnior, “*quando os créditos orçamentários, inclusive os créditos especiais, abertos são ou se tornam insuficientes, a legislação autoriza a abertura de créditos suplementares*”.¹²²

205. O estudo técnico desenvolvido pela CFAMGE¹²³ apontou as seguintes leis autorizativas de créditos suplementares, a saber:

- i. Lei estadual nº 23.751/2020 (Lei Orçamentária Anual): autorizou o Poder Executivo a abrir créditos suplementares ao seu orçamento fiscal até o limite de

¹¹⁷ SGAP, peça nº 8, p. 129.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 130.

¹¹⁹ “**Art. 167.** São vedados: [...] V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes; [...]” (CR/88)

¹²⁰ “**Art. 43.** A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa. [...]” (Lei federal nº 4.320/1964)

¹²¹ De acordo com o art. 42 da Lei federal nº 4.320/1964: “*Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo*”.

¹²² REIS, Heraldo da Costa; MACHADO JÚNIOR, José Teixeira. **A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 34. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 90.

¹²³ SGAP, peça nº 8, p. 132.



- 30% da despesa fixada. Autorizou, ainda, que a Assembleia Legislativa abraisse créditos suplementares ao seu orçamento até o limite de 10% da despesa nele fixada, e, ao orçamento do Fundo de Apoio Habitacional da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (FUNDHAB), até o limite correspondente ao valor do seu superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2020;
- ii. Lei estadual nº 23.827/2021: autorizou o Poder Executivo a abrir créditos suplementares em favor da Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais até o limite de R\$120.000.000,00; do Fundo Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor até o limite de R\$40.000.000,00; e do Fundo Especial do Ministério Público do Estado de Minas Gerais até o limite de R\$40.000.000,00. Autorizou ainda o remanejamento, em favor da unidade orçamentária Encargos Gerais do Estado – Secretaria de Estado de Fazenda – Encargos Diversos (EGE-SEF), de dotações orçamentárias do Ministério Público, até o valor de R\$20.000.000,00;
 - iii. Lei estadual nº 23.829/2021: autorizou o Poder Executivo a abrir crédito suplementar em favor da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais até o limite de R\$256 mil;
 - iv. Lei estadual nº 23.830/2021: autorizou o Poder Executivo a abrir crédito suplementar até o valor de R\$11.060.000.000,00, para atender às despesas previstas em seus anexos, com a utilização de recursos provenientes do excesso de arrecadação da receita de Recursos Recebidos por Danos Advindos de Desastres Socioambientais, especificados no termo judicial de reparação de impactos socioeconômicos e socioambientais firmado entre a Vale S/A e o Estado;
 - v. Lei estadual nº 23.908/2021: autorizou o Poder Executivo a abrir créditos suplementares em favor do Fundo Estadual de Saúde (FES) até o limite de R\$1.272.453.863,00; da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais até o limite de R\$90.582.488,00; da Secretaria de Estado de Educação (SEE) até o limite de R\$1.650.374.072,00; da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) até o limite de R\$51.903.310,00; e da unidade orçamentária Encargos Gerais do Estado – Secretaria de Estado de Fazenda – Encargos Diversos até o limite de R\$3.612.348.412,00.

206. Todavia, os créditos suplementares da Assembleia Legislativa foram abertos por meio de deliberação da Casa, e não por meio de resolução,¹²⁴ em inobservância às determinações contidas nas normas de regência da matéria: art. 62, inciso V, da Constituição

¹²⁴ SGAP, peça nº 8, p. 132.



mineira;¹²⁵ art. 10, § 2º, da Lei estadual nº 23.752/2010;¹²⁶ e art. 79, inciso VII, do Regimento Interno da ALMG.¹²⁷

207. Na defesa apresentada,¹²⁸ o Estado concorda com o fato descrito pela Unidade Instrutiva desta Corte e informa que avaliará a adequação à norma legal nas próximas demandas de créditos suplementares enviadas pelo Poder Legislativo.

208. Este Órgão Ministerial acolhe o posicionamento do Estado.

209. Cumpre registrar que não houve extrapolação dos limites legais de abertura de crédito suplementar.

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

210. A Lei Orçamentária de 2021, assim como já ocorrido na Lei Orçamentária de 2020, voltou a consignar a previsão de que os remanejamentos das emendas parlamentares individuais – orçamento impositivo – não oneram o limite de 30% fixado para a abertura de créditos suplementares, como se infere da leitura do seu art. 9º, *caput* e §§ 1º e 2º,¹²⁹ o que contraria o inciso VII do art. 167 da CR/88,¹³⁰ que veda a concessão ou utilização de créditos com dotação ilimitada.

211. Em sua defesa, o Estado apresentou as seguintes justificativas, *in litteris*:

O projeto de lei orçamentária anual para o exercício de 2023 será enviado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo sem desonerações do art. 9º no que se refere ao limite de suplementações, do mesmo modo que foi feito para PLOA

¹²⁵ “Art. 62 Compete privativamente à Assembleia Legislativa: [...] V – aprovar crédito suplementar ao orçamento de sua Secretaria, nos termos desta Constituição; [...]” (CEMG)

¹²⁶ “Art. 10 Fica a Assembleia Legislativa autorizada a abrir créditos suplementares ao seu orçamento, até o limite de 10% (dez por cento) da despesa nele fixada, e ao orçamento do Fundo de Apoio Habitacional da Assembleia Legislativa de Minas Gerais – Fundhab, até o limite correspondente ao valor do superávit financeiro desse fundo apurado no balanço patrimonial do exercício de 2020, em conformidade com o disposto no inciso V do caput do art. 62 da Constituição do Estado. [...] § 2º- Os créditos suplementares de que trata este artigo serão abertos nos termos de regulamento próprio da Assembleia Legislativa, que poderá remanejar recursos entre as diversas discriminações de despesa previstas nos incisos III a XI do caput do art. 14 da Lei nº 23.685, de 2020, e incluir fonte de recurso proveniente de convênios, acordos e ajustes. [...]” (Lei estadual nº 23.752/2010)

¹²⁷ “Art. 79. À Mesa da Assembleia compete, privativamente, entre outras atribuições: [...] VII – apresentar projeto de resolução que vise a: [...] j) abrir crédito suplementar ao orçamento da Assembleia Legislativa, nos termos da Constituição do Estado, e propor a abertura de outros créditos adicionais. [...]” (Regimento Interno da ALMG)

¹²⁸ SGAP, peça nº 62.

¹²⁹ “Art. 9º- Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares ao seu orçamento fiscal até o limite de 30% (trinta por cento) da despesa fixada no art. 2º. § 1º Caso a Receita Corrente Líquida realizada no exercício financeiro de 2020 seja superior à prevista nesta lei, fica o Poder Executivo autorizado a suplementar as programações a que se refere o § 6º do art. 160 da Constituição do Estado, com vistas ao cumprimento do que estabelece o referido dispositivo. § 2º Não oneram o limite estabelecido no caput as suplementações e os remanejamentos das programações incluídas nesta lei pelas emendas parlamentares a que se refere o § 6º do art.160 da Constituição do Estado. [...]” (Lei estadual nº 23.751/2020)

¹³⁰ “Art. 167. São vedados: [...] VII – a concessão ou utilização de créditos ilimitados; [...]” (CR/88)



2021 e 2022. Portanto, o Poder Executivo tem enviado projeto de lei orçamentária adequado à norma constitucional.¹³¹

212. Quanto ao exercício de 2021, ora em análise, este Ministério Público de Contas considera irregular a desoneração do limite percentual de despesa referente às emendas parlamentares, devendo ser **determinado ao Poder Executivo estadual** que:

▶ passe a considerar, no limite de suplementação, todas as alterações orçamentárias, ainda que provenientes de emendas parlamentares, em observância à Constituição.

3.4.4. Emendas parlamentares de execução obrigatória

213. As emendas parlamentares são instrumentos de alteração e/ou aperfeiçoamento de toda e qualquer matéria sujeita à deliberação do Poder Legislativo. Como o projeto da LOA também está sujeito ao processo legislativo, marcado por prazos, formas e restrições, as emendas constituem um mecanismo que permite ao Poder Legislativo participar da elaboração e alteração, por exemplo, do projeto de lei que resultará no orçamento a ser executado pelo Poder Executivo.

214. Desde a edição das Emendas Constitucionais nº 96/2018, 100/2019 e 101/2019, a Constituição do Estado de Minas Gerais passou a trazer a previsão do orçamento impositivo, referente às emendas parlamentares individuais e de bloco de bancada, as quais são de execução orçamentária e financeira obrigatória pelo Poder Executivo.

215. O art. 139 do ADCT/CEMG¹³² estabeleceu o aumento progressivo anual para as emendas individuais insertas (art. 160, § 4º, CEMG),¹³³ nos limites de: (i) 0,70% (ii) 0,80%, (iii) 0,90%, para os exercícios de 2019, 2020, 2021, respectivamente, e (iv) 1,0% para o exercício de 2022 e seguintes. Serão calculadas com base na Receita Corrente Líquida (RCL),

¹³¹ SGAP, peça nº 62.

¹³² “**Art. 139 – O disposto no § 4º do art. 160 da Constituição do Estado será cumprido progressivamente, da seguinte forma:** I – as emendas individuais apresentadas ao Projeto de Lei do Orçamento Anual para o exercício de 2019 serão aprovadas no limite de 0,70% (zero vírgula setenta por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo 50% (cinquenta por cento) desse percentual destinado a ações e serviços públicos de saúde; II – as emendas individuais apresentadas ao Projeto de Lei do Orçamento Anual para o exercício de 2020 serão aprovadas no limite de 0,80% (zero vírgula oitenta por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo 50% (cinquenta por cento) desse percentual destinado a ações e serviços públicos de saúde; III – **as emendas individuais apresentadas ao Projeto de Lei do Orçamento Anual para o exercício de 2021 serão aprovadas no limite de 0,90% (zero vírgula noventa por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo 50% (cinquenta por cento) desse percentual destinado a ações e serviços públicos de saúde;** IV – as emendas individuais apresentadas aos projetos de Lei do Orçamento Anual para o exercício de 2022 e para os exercícios seguintes serão aprovadas no limite e no percentual previsto no § 4º do art. 160 da Constituição do Estado. (ADCT/CEMG, grifos nossos)

¹³³ “**Art. 160.** [...] § 4º- As emendas individuais apresentadas ao Projeto de Lei do Orçamento Anual serão aprovadas no limite de 1,0% (um por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que 50% (cinquenta por cento) desse percentual será destinado a ações e serviços públicos de saúde, ressalvado o disposto no art. 139 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. [...]” (CEMG)



prevista nos Projetos de Lei de Orçamento Anual, sendo 50% (cinquenta por cento) desses percentuais destinados às ações e aos serviços públicos de saúde.

216. Por sua vez, o art. 141 do ADCT/CEMG¹³⁴ tratou do regime progressivo para as emendas de blocos e bancadas (art. 160, § 6º, inciso II e § 18 da Constituição mineira)¹³⁵ dispondo que serão de execução orçamentária e financeira obrigatória as programações correspondentes aos percentuais de: 0,0017% e 0,0033% para os exercícios de 2020 e 2021, respectivamente; e 0,0041% para o exercício de 2022 e seguintes. Serão calculadas com base na Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior, por deputado integrante do bloco ou da bancada, sendo no mínimo 50% desses percentuais destinados às ações e aos serviços públicos de saúde ou à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

217. Em linhas gerais, são estes os aspectos constitucionais das emendas parlamentares de execução obrigatória.

3.4.4.1. Emendas parlamentares individuais

218. A Receita Corrente Líquida prevista no projeto de lei orçamentária para 2021 foi de R\$65,913 bilhões. Desse montante, 0,90% (R\$593,521 milhões) foi destinado a acobertar as emendas parlamentares individuais, com base no regime progressivo estabelecido pelo

¹³⁴ “**Art. 141.** O disposto no inciso II do § 6º do art. 160 da Constituição do Estado será cumprido progressivamente, da seguinte forma: I – as programações incluídas por emendas de blocos e bancadas na Lei do Orçamento Anual do exercício de 2020 serão de execução orçamentária e financeira obrigatória em montante correspondente a 0,0017% (zero vírgula zero dezessete por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, por deputado integrante do bloco ou da bancada, sendo no mínimo 50% (cinquenta por cento) desse percentual destinado a ações e serviços públicos de saúde ou à manutenção e ao desenvolvimento do ensino; II – as programações incluídas por emendas de blocos e bancadas na Lei do Orçamento Anual do exercício de 2021 serão de execução orçamentária e financeira obrigatória em montante correspondente a 0,0033% (zero vírgula zero trinta e três por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, por deputado integrante do bloco ou da bancada, sendo no mínimo 50% (cinquenta por cento) desse percentual destinado a ações e serviços públicos de saúde ou à manutenção e ao desenvolvimento do ensino; III – as programações incluídas por emendas de blocos e bancadas nas leis do orçamento anual do exercício de 2022 e dos exercícios seguintes serão de execução orçamentária e financeira obrigatória no montante e no percentual previstos no inciso II do § 6º do art. 160 da Constituição do Estado. [...]” (ADCT/CEMG, grifos nossos)

¹³⁵ “**Art. 160.** [...] § 6º – É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, das programações incluídas na Lei Orçamentária Anual por: [...] II – emendas de blocos e bancadas constituídos nos termos do Regimento Interno da Assembleia Legislativa, no montante correspondente a 0,0041% (zero vírgula zero zero quarenta e um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, por deputado integrante do bloco ou da bancada, ressalvado o disposto no caput do art. 141 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. [...] § 18 – No mínimo 50% (cinquenta por cento) do montante a que se refere o inciso II do § 6º serão destinados a ações e serviços públicos de saúde ou à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, e o restante será destinado a projetos e atividades identificados no Plano Plurianual de Ação Governamental como de atuação estratégica, ressalvado o disposto no § 1º do art. 141 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado.” (CEMG)



art. 160, § 4º,¹³⁶ e art. 139, inciso III,¹³⁷ da Constituição mineira. Coube a cada deputado estadual o valor de R\$7,704 milhões.

219. O valor estabelecido atendeu ao mandamento constitucional. É importante registrar que 50,22% do valor total das emendas individuais previstas destinadas à Saúde correspondem a R\$273,931 milhões, o que atinge o mínimo de 50% exigido pela Constituição Estadual.

220. Por sua vez, considerando a RCL realizada no exercício de 2020 (R\$70,586 bilhões), o valor de execução obrigatória dessas emendas, observado o regime progressivo previsto no ADCT, seria de R\$653,271 milhões, cabendo a cada parlamentar a importância de R\$8,250 milhões.¹³⁸

221. Como a Receita Corrente Líquida realizada em 2020 foi superior à prevista no projeto de LOA de 2021, o montante de execução obrigatória excedeu a dotação inicial autorizada para as emendas. Em virtude disso, o § 1º do art. 9º da LOA de 2021¹³⁹ autoriza o Poder Executivo, nesse caso, a abrir créditos suplementares, a fim de cumprir o art. 160 da Constituição estadual.

222. Dessa forma, houve a abertura de créditos suplementares que viabilizaram o cumprimento do limite constitucional de execução obrigatória, conforme Decretos estaduais nº 128 (R\$129,634 milhões), nº 140 (R\$53,293 milhões) e nº 348 (R\$34,334 milhões).¹⁴⁰

223. Além disso, como observou a Unidade Técnica,¹⁴¹ apenas podem ser executadas as programações aptas relacionadas às emendas parlamentares individuais, ou seja, sem impedimentos de ordem técnica insuperáveis, o que totalizou R\$603,986 milhões. Das indicações aptas, 100% foram empenhadas; 96,86% (R\$584,687 milhões) foram liquidadas; e 95,97% (R\$579,318 milhões) foram pagas. Quanto às emendas relativas às Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), os valores empenhados, liquidados e pagos superaram

¹³⁶ “**Art. 160.** [...] § 4º – As emendas individuais apresentadas ao Projeto de Lei do Orçamento Anual serão aprovadas no limite de 1,0% (um por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que 50% (cinquenta por cento) desse percentual será destinado a ações e serviços públicos de saúde, ressalvado o disposto no art. 139 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. [...]” (CEMG)

¹³⁷ “**Art. 139** – O disposto no § 4º do art. 160 da Constituição do Estado será cumprido progressivamente, da seguinte forma: [...] III – as emendas individuais apresentadas ao Projeto de Lei do Orçamento Anual para o exercício de 2021 serão aprovadas no limite de 0,90% (zero vírgula noventa por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo 50% (cinquenta por cento) desse percentual destinado a ações e serviços públicos de saúde; [...]” (CEMG)

¹³⁸ SGAP, peça nº 8, p. 140.

¹³⁹ “**Art. 9º- Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares ao seu orçamento fiscal** até o limite de 30% (trinta por cento) da despesa fixada no art. 2º. § 1º- **Caso a Receita Corrente Líquida realizada no exercício financeiro de 2020 seja superior à prevista nesta lei, fica o Poder Executivo autorizado a suplementar as programações a que se refere o § 6º do art. 160 da Constituição do Estado**, com vistas ao cumprimento do que estabelece o referido dispositivo. (Lei estadual nº 23.751/2020, grifos nossos)

¹⁴⁰ SGAP, peça nº 8, p. 141.

¹⁴¹ *Ibidem*.



50% do total, atingindo, respectivamente, os montantes de R\$316,095 milhões, R\$312,437 milhões e R\$312,319 milhões, de forma regular.

224. Com relação à aplicação do percentual mínimo de 70% das transferências especiais para despesas de capital consignada no § 5º do art. 160-A da CEMG,¹⁴² foi constatado que as indicações de emendas parlamentares individuais para transferências especiais totalizaram R\$174,344 milhões, sendo R\$173,524 milhões (99,53%) referente a Investimento e o restante de R\$820,200 mil a Outras Despesas Correntes.¹⁴³

225. De outra parte, foi destacado pela Unidade Técnica¹⁴⁴ o fato de a LOA ter sido aprovada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Chefe do Executivo contendo créditos em descompasso com o princípio orçamentário da discriminação, segundo o qual as receitas e despesas devem aparecer no orçamento de maneira discriminada, de tal forma que se possa saber, pormenorizadamente, a origem dos recursos e sua aplicação, como determinam o art. 15 da Lei federal nº 4.320/1964¹⁴⁵ e o art. 6º da Portaria Interministerial 163/2001¹⁴⁶.

226. Independentemente da fundamentação adotada, quando fixadas despesas com modalidades genéricas, o detalhamento do crédito acaba se restringindo ao nível de grupo de natureza de despesas.

227. Na defesa apresentada,¹⁴⁷ o Estado sustenta que, conforme Portaria Interministerial nº 163/2001, 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, o que teria sido seguido pela legislação estadual vigente.

228. As alegações de defesa não merecem prosperar. Na Lei Orçamentária Anual de 2021, o Estado não discriminou algumas despesas, da ordem de quase R\$2 bilhões, nos níveis de transparência e especificação adequados.

229. Logo, devem ser expedidas as seguintes **recomendações:**

¹⁴² “Art. 160-A- A transferência a municípios de recursos estaduais decorrentes de programações incluídas na Lei Orçamentária Anual por emendas individuais, de blocos e de bancadas nos termos do § 6º do art.160 poderá ser feita por meio de uma das seguintes modalidades: I – transferência especial; II – transferência com finalidade definida. § 1º – Os recursos transferidos na forma do *caput* não integrarão a receita dos municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 14 do art. 160, e do endividamento do ente federado beneficiado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o *caput* no pagamento de: I – despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos e com pensionistas; II – encargos referentes ao serviço da dívida. [...] § 5º – Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do *caput* deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a vedação a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo.” (CEMG)

¹⁴³ SGAP, peça nº 8, p. 142.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 144.

¹⁴⁵ O art. 15 da Lei federal nº 4.320/1964 dispõe: “Na Lei de Orçamento a discriminação da despesa far-se-á no mínimo por elementos. [...]”

¹⁴⁶ A Portaria Interministerial 163/2001, em seu art. 6º, trouxe a seguinte regra: “Na lei orçamentária, 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”.

¹⁴⁷ SGAP, peça nº 62.



▶ ao Poder Executivo e à Assembleia Legislativa, para que, no momento da elaboração e aprovação do projeto de LOA atentem para o nível de discriminação do crédito, fazendo dele constar a modalidade de aplicação e o elemento de despesa;

▶ ao Chefe do Poder Executivo, para que não apresente ou sancione projeto de LOA em descompasso com o nível mínimo de detalhamento do crédito orçamentário.

230. Em relação à execução da despesa, observa-se que, entre os 853 Municípios do Estado de Minas Gerais, 827 (96,95%) foram contemplados com recursos advindos de emendas parlamentares. Todavia, mais de 50% das despesas de emendas impositivas foram realizadas em apenas quatro regiões intermediárias – Belo Horizonte, Juiz de Fora, Teófilo Otoni e Montes Claros –, que, juntas, possuem 392 Municípios, sendo destinados recursos das emendas a 380 deles.¹⁴⁸

231. Nota-se, igualmente, o alto grau de despesas *per capita* realizadas nas cidades de Engenheiro Caldas, Mateus Leme e Carangola, no importe de R\$259,14, R\$101,55 e R\$83,89, respectivamente. Esses valores devem ser considerados altos se comparados aos de Belo Horizonte, onde a realização foi de R\$18,61 *per capita*.¹⁴⁹

232. Logo, deve ser expedida **recomendação ao Poder Executivo estadual** para que:

▶ passe a observar a divisão equitativa dos recursos advindos de emendas parlamentares individuais.

3.4.4.2. Emendas de blocos e de bancadas

233. De acordo com o art. 141, inciso II, do ADCT/CEMG,¹⁵⁰ as emendas de bloco ou da bancada incluídas na LOA 2021 são de execução orçamentária e financeira obrigatória no percentual de 0,0033% da Receita Corrente Líquida realizada no exercício de 2020.

234. No caso em apreço, considerando a RCL do exercício de 2020 (R\$70,586 bilhões), o valor a ser destinado à execução das emendas de blocos e bancadas (0,0033%) corresponde a R\$2,329 milhões por deputado integrante de bloco ou bancada, totalizando R\$179,358 milhões.¹⁵¹

235. O montante de execução obrigatória é superior àquele previsto na LOA, razão pela qual o Poder Executivo considerou o valor constante na LOA como teto de execução impositiva.

¹⁴⁸ SGAP, peça n° 8, p. 146.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 147.

¹⁵⁰ “**Art. 141** – O disposto no inciso II do § 6º do art. 160 da Constituição do Estado será cumprido progressivamente, da seguinte forma: [...] II – as programações incluídas por emendas de blocos e bancadas na Lei do Orçamento Anual do exercício de 2021 serão de execução orçamentária e financeira obrigatória em montante correspondente a 0,0033% (zero vírgula zero zero trinta e três por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, por deputado integrante do bloco ou da bancada, sendo no mínimo 50% (cinquenta por cento) desse percentual destinado a ações e serviços públicos de saúde ou à manutenção e ao desenvolvimento do ensino; [...]” (ADCT/CEMG)

¹⁵¹ SGAP, peça n° 8, p. 149.



236. Do montante apto a ser executado – aquele que não possui impedimento de ordem técnica insuperável –, R\$178,501 milhões tornaram-se impositivos e foram empenhados (o que corresponde a 99,52% do montante inicialmente de execução obrigatória), sendo pagos 93,91%.

237. Quanto à aplicação de metade do valor em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e em ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), e o restante a projetos e atividades identificados como de atuação estratégica no PPAG, verifica-se que R\$97,153 milhões foram destinados a MDE e ASPS de forma regular, vez que representa 54,43% do total empenhado e pagos R\$52,34%.

238. Contudo, cabe ressaltar que, devido à ausência de indicador de procedência e uso que permita distinguir as emendas individuais das emendas de blocos, restou prejudicada a verificação do cumprimento do percentual destinado a ASPS ou a MDE. Essa falha foi objeto de apontamento dos pareceres ministeriais exarados nas contas dos exercícios de 2019 e 2020.

239. Nesse contexto, deve ser enviada **recomendação ao Poder Executivo** para que:

► implemente mecanismos capazes de filtrar, dentro de cada função, as classificações que tipifiquem as despesas como MDE e ASPS, de modo a viabilizar o cumprimento do percentual da destinação das emendas às ações e serviços públicos de saúde ou à manutenção e desenvolvimento do ensino.

240. Quanto à aplicação do percentual mínimo de 70% das transferências especiais para despesas de capital consignada no § 5º do art. 160-A da CEMG,¹⁵² foi constatado que as indicações de blocos e bancadas para transferências especiais totalizaram R\$71,906 milhões, sendo 99,01% referente a Investimento e o restante de R\$712.813,00 a Outras Despesas Correntes.¹⁵³

241. De acordo com o art. 160, § 12, inciso II, da CEMG, poderão ser considerados, para fins de cumprimento da execução financeira obrigatória, os Restos a Pagar até o limite de 50% da respectiva LOA, relativos exclusivamente às emendas parlamentares executadas na modalidade de aplicação direta.¹⁵⁴

¹⁵² “Art. 160-A- A transferência a municípios de recursos estaduais decorrentes de programações incluídas na Lei Orçamentária Anual por emendas individuais, de blocos e de bancadas nos termos do § 6º do art. 160 poderá ser feita por meio de uma das seguintes modalidades: I – transferência especial; II – transferência com finalidade definida. § 1º – Os recursos transferidos na forma do *caput* não integrarão a receita dos municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 14 do art. 160, e do endividamento do ente federado beneficiado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o *caput* no pagamento de: I – despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos e com pensionistas; II – encargos referentes ao serviço da dívida. [...] § 5º – Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do *caput* deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a vedação a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo.” (CEMG)

¹⁵³ SGAP, peça nº 8, p. 152.

¹⁵⁴ “Art. 160. [...] § 12 – A execução orçamentária e financeira obrigatória prevista no § 6º deverá ocorrer dentro do exercício financeiro da respectiva Lei Orçamentária Anual, observado o seguinte: [...] II – no caso das emendas previstas no inciso II do § 6º, poderão ser consideradas, para o cômputo da execução orçamentária, as despesas inscritas



242. Os dados acerca da inscrição em Restos a Pagar foram previstos na Tabela 9,¹⁵⁵ elaborada pela CFAMGE:

Tabela 9

Inscrição em Restos a Pagar - Emendas de Bloco para Aplicação Direta

Bloco Parlamentar	Exercício de 2021		R\$		
	Valor Empenhado	Valor Pago	Valor Inscritos em Restos a Pagar	Restos a Pagar Processados	Restos a Pagar Não Processados
Liberdade e Progresso	3.654.541	2.405.954	1.248.587	172.436	1.076.151
Minas Tem História	1.144.508	1.105.708	38.800	38.800	-
Sou Minas Gerais	6.435.165	4.488.446	1.946.719	164.150	1.782.569
Total	11.234.214	8.000.108	3.234.106	375.386	2.858.720

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Relatório Segov/MG.

243. De acordo com os dados da tabela, o total de Restos a Pagar inscritos representa 29% do total empenhado, sendo 88% inscritos em Restos a Pagar Não Processados (RPNP) e 12% Processados (RPP), evidenciando que os percentuais estão dentro do parâmetro definido.

244. Por fim, a Unidade Técnica destacou a utilização do termo “remanejamento” nas emendas impositivas, o qual não deve ser utilizado porque possui um sentido mais restrito do que modificação ou alteração ao orçamento.

245. Logo, deve ser expedida **recomendação ao Poder Executivo estadual** para que:

► e abstenha de utilizar o termo “remanejamento” ao tratar de realocações de indicações de emendas impositivas, pois o mencionado conceito é restrito às modificações ou alterações orçamentárias, que, por sua natureza, são mais amplas e abrangentes.

3.4.5. Orçamento de investimento das empresas controladas pelo Estado

246. A Lei nº 23.751/2020 (LOA) estimou para o exercício *sub examine* gastos no valor de R\$3,819 bilhões, a serem executados por meio do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado (OI), dos quais R\$57.835.188,00 foram destinados a Aumento de Capital e R\$3.761.606.734,00 a Outros Investimentos.

em restos a pagar no exercício da respectiva Lei Orçamentária Anual relativas exclusivamente às emendas executadas na modalidade de aplicação direta, até o limite de 50% (cinquenta por cento) do valor dessas emendas; [...]” (CEMG)

¹⁵⁵ SGAP, peça nº 8, p. 151.



247. De acordo com o levantamento elaborado pela CFAMGE,¹⁵⁶ as empresas controladas executaram R\$3.105.574.849,67, de forma regular.

3.4.6. Compatibilidade das leis do Sistema Orçamentário

248. Conforme art. 165 da CR/88¹⁵⁷ e art. 153 da CEMG,¹⁵⁸ são iniciativas atribuídas ao Poder Executivo estadual: o planejamento e a elaboração do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

249. Também em decorrência da CEMG, a regionalização das diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública é instituída por meio do PPAG (art. 154 da CEMG)¹⁵⁹ e deve ser elaborada em consonância com o PMDI (parágrafo único do art. 154 da CEMG).

250. Some-se a isso o disposto no art. 155 da CEMG,¹⁶⁰ que impõe a necessária compatibilização da LDO ao PPAG. A LDO, além de compreender as metas e prioridades da Administração Pública estadual, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual e cabe dispor sobre as alterações na legislação tributária.

251. Pela análise dos instrumentos de planejamento acima especificados (PPAG, PMDI, LDO e LOA), a Unidade Técnica afirma que houve conexão formal entre eles, visto que a maioria dos programas governamentais (89,8%) previstos na Lei Orçamentária de 2021 está vinculada às áreas temáticas definidas no PMDI.¹⁶¹

3.4.7. Responsabilidade social na gestão pública do Estado

252. Nos termos do art. 1º da Lei estadual nº 15.011, de 15.01.2004,¹⁶² a responsabilidade social do Estado consiste na implementação de políticas públicas, planos, programas,

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 156.

¹⁵⁷ “**Art. 165.** Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.” (CR/88)

¹⁵⁸ “**Art. 153** – Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual de ação governamental; II – as diretrizes orçamentárias; III – o orçamento anual.” (CEMG)

¹⁵⁹ “**Art. 154** – A lei que instituir o plano plurianual de ação governamental estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas a programas de duração continuada. Parágrafo único – O plano plurianual e os programas estaduais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e submetidos à apreciação da Assembleia Legislativa.” (CEMG)

¹⁶⁰ “**Art. 155** – A Lei de Diretrizes Orçamentárias, compatível com o plano plurianual, compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Estadual, incluirá as despesas correntes e de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais. [...]” (CEMG)

¹⁶¹ SGAP, peça nº 8, p. 158.

¹⁶² “**Art. 1º.** A responsabilidade social na gestão pública estadual, nos termos desta Lei, consiste na implementação, pelo Estado, de políticas públicas, planos, programas, projetos e ações que assegurem o acesso da população a assistência social, educação, serviços de saúde, emprego, alimentação de qualidade, segurança pública, habitação, saneamento, transporte e lazer, com equidade de gênero, etnia, orientação sexual, idade e condição de deficiência.



projetos e ações que visem assegurar o acesso da população a assistência social, educação, serviços de saúde, emprego, alimentação de qualidade, segurança pública, habitação, saneamento, transporte e lazer, com equidade de gênero, etnia, orientação sexual, idade e condição de deficiência.

253. Como consectário desse normativo, foram criados, de acordo com o art. 2º da citada lei,¹⁶³ o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), o Mapa da Inclusão Social, o Balanço Social Anual, assim como a obrigatoriedade de inclusão dos Anexos Sociais no PPAG, LDO e LOA, como instrumentos de planejamento e avaliação social.

254. De acordo com o art. 4º da Lei estadual nº 15.011/2004,¹⁶⁴ o relatório do IMRS terá como um de seus produtos o Mapa da Inclusão Social do Estado de Minas Gerais, que se constitui em diagnóstico da realidade social do Estado, por Município e Macrorregião.

255. Em consonância com os dispositivos legais supra, o Estado consignou, no inciso XIX do art. 7º da LDO,¹⁶⁵ a determinação para que a proposta orçamentária fosse acompanhada do demonstrativo dos recursos a serem aplicados no desenvolvimento social dos Municípios classificados nas 50 (cinquenta) últimas posições no relatório do IMRS (art. 5º da Lei estadual nº 14.172, de 15.01.2002).¹⁶⁶

256. A LOA do exercício de 2021 reservou a esses Municípios, distribuídos em 109 programas, o montante de R\$1,793 bilhão, valor 12% maior se comparado ao exercício financeiro anterior. Desse valor, R\$1,020 bilhão (56,93%) foi alocado no Programa 705-Apoio a Políticas Públicas.

257. O exame técnico demonstrou execução heterogênea e pouco eficaz na maioria dos 109 programas pertinentes a essa política pública, que absorveu R\$1,888 bilhão (105,3%) do valor projetado para o exercício, resultando em: 21 programas sem execução, 44 com taxas entre zero a 70% de execução, 17 programas com execução satisfatória (entre 70% e 130%), 27 programas com execução superior a 130% e 9 programas não faziam parte do planejamento inicial.

258. Do total executado, seguem os percentuais referentes a cada programa:

Parágrafo único. A responsabilidade social na gestão pública estadual caracteriza-se, ainda, pela transparência e pelo planejamento estratégico das ações e pelo caráter educativo da edição dos atos.” (Lei estadual nº 15.011/2004)

¹⁶³ “**Art. 2º.** A gestão pública socialmente responsável utilizará os seguintes instrumentos de planejamento e avaliação social: I - Índice Mineiro de Responsabilidade Social IMRS; II - Mapa da Inclusão Social; III - Balanço Social Anual; IV - Anexos Sociais do Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG -, da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO - e da Lei Orçamentária Anual - LOA. (Lei estadual nº 15.011/2004)

¹⁶⁴ “**Art. 4º.** O relatório do IMRS terá como um de seus produtos o Mapa da Inclusão Social do Estado de Minas Gerais, que constitui um diagnóstico da realidade social do Estado, por Município e Macrorregião. Parágrafo único. O Mapa da Inclusão Social compreenderá os seguintes aspectos: I - expectativa de vida média da população; II - renda; III - emprego; IV - educação; V - saúde; VI - saneamento; VII - condições de habitação; VIII - assistência social; IX - segurança pública.” (Lei estadual nº 15.011/2004)

¹⁶⁵ “**Art. 7º-** Acompanharão a proposta orçamentária, além dos quadros exigidos pela legislação em vigor: [...] XIX - 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, nos termos do disposto no art. 5º da Lei nº 14.172, de 15 de janeiro de 2002; [...]”

¹⁶⁶ “**Art. 5º-** Os dados referentes ao IMRS serão utilizados como referência para o planejamento das políticas estaduais, principalmente nas áreas sociais.” (Lei nº 14.172/2002)



- i. 51,07% ao Programa 705- Apoio às Políticas Públicas;
- ii. 17,74% ao Programa 106- Ensino Fundamental;
- iii. 5,88% ao Programa 107- Ensino Médio;
- iv. 3,50% ao Programa 159- Atenção Primária à Saúde; e
- v. 3,05% ao Programa 34- Polícia Ostensiva.

259. Após exame dos dispêndios realizados no Programa 705- Apoio às Políticas Públicas, apurou-se a existência de despesas obrigatórias decorrentes de comandos constitucionais ou legais, tais como dívidas, aumento de capital social de empresas, ressarcimentos, indenizações, transferências constitucionais a Municípios e pagamento de proventos de inativos. Tais despesas, contudo, não têm potencial para contribuir com o desenvolvimento dos Municípios classificados nas 50 (cinquenta) últimas posições no relatório do IMRS.

260. Na defesa apresentada,¹⁶⁷ a AGE alega, em síntese, que existe demanda constante para o aprimoramento da distribuição espacial dos recursos orçamentários do Estado, por meio dos manuais e dos treinamentos de elaboração, revisão e monitoramento do PPAG, para que se evite a regionalização das metas físicas e orçamentárias planejadas e realizadas nos localizadores mais genéricos, sem a municipalização.

261. Assim, este Órgão Ministerial entende que o apontamento da área técnica foi confirmado, sendo cabível o envio de **determinação ao Poder Executivo estadual** para que:

- ▶ ao elaborar o demonstrativo de despesas obrigatórias, se limite aos projetos que possam realmente contribuir para o desenvolvimento dos Municípios mais carentes do Estado e reduzir as desigualdades regionais.

262. Opina, ainda, por envio de **recomendação ao Poder Executivo estadual** para que:

- ▶ envie esforços na ampliação de desempenho satisfatório dos programas sociais;
- ▶ aumente a transparência dos dados qualitativos dessas políticas públicas;
- ▶ demonstre a efetividade e/ou o seu impacto na qualidade de vida da população do Estado;
- ▶ aprimore o demonstrativo da programação da LOA, acerca dos programas do PPAG que contenham recursos previstos para os Municípios classificados nas últimas 50 (cinquenta) posições no IMRS.

3.4.8. Regionalização da execução orçamentária

263. A regionalização das políticas públicas tem o objetivo de reduzir as desigualdades inter-regionais, constituindo, também, um dos principais objetivos do PMDI.

¹⁶⁷ SGAP, peça nº 62.



264. As determinações constitucionais para essa regionalização foram estabelecidas no art. 165, § 1º, da Carta Maior¹⁶⁸ e art. 154 da CEMG.¹⁶⁹

265. Conforme o disposto no § 2º do art. 157 da Constituição estadual,¹⁷⁰ entre as funções do orçamento fiscal está a “redução das desigualdades entre as regiões do Estado, segundo critério populacional”.

266. Em consonância com essa determinação, o art. 65 da LDO¹⁷¹ definiu que a execução de investimentos do orçamento fiscal será feita de forma regionalizada.

267. Além disso, o art. 5º, inciso III, e o art. 6º, inciso IV, do Decreto estadual nº 48.132/2021¹⁷² dispuseram sobre a programação orçamentária e financeira do Estado de Minas Gerais para o exercício em referência, tratando da forma regionalizada, em especial, o desempenho físico e orçamentário dos projetos estratégicos e demais projetos e atividades, outrora designadas ações de acompanhamento intensivo e geral.

268. É oportuno consignar que no PPAG 2020-2023 o Estado adotou como padrão de distribuição espacial para execução orçamentária o critério de regionalização do IBGE, ou seja, 10 (dez) Regiões Geográficas Intermediárias.

269. No exercício em análise, assim como nos anteriores, verificou-se, ainda em um percentual menor, a manutenção da concentração dos gastos públicos na região de Belo Horizonte e, em maior intensidade, na região Estadual. Nesta última, as despesas empenhadas expandiram 0,57%, mantendo-se baixa a representatividade do estrato mais pobre e economicamente menos dinâmico do Estado, a saber: Teófilo Otoni, Montes Claros e Governador Valadares, que, juntos, alcançaram 10,71% do orçamento de 2021, com discreta elevação de 0,59%.¹⁷³

¹⁶⁸ “**Art. 165.** [...] § 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. [...]” (CR/88)

¹⁶⁹ “**Art. 154** – A lei que instituir o plano plurianual de ação governamental estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas a programas de duração continuada. [...]” (CEMG)

¹⁷⁰ “**Art. 157** – [...] § 2º – O orçamento, compatibilizado com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, terá, entre suas funções, a de reduzir desigualdades entre as regiões do Estado, segundo critério populacional. [...]” (CEMG)

¹⁷¹ “**Art. 65.** A execução orçamentária dos investimentos do Orçamento Fiscal ocorrerá de forma regionalizada. Parágrafo único. O disposto no caput será observado pelos Poderes do Estado, pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública e pelo TCEMG, bem como por seus fundos, órgãos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes.” (Lei estadual nº 23.685/2020)

¹⁷² “**Art. 5º.** Compete aos responsáveis pelas ações de acompanhamento intensivo vinculadas aos Projetos Estratégicos: [...] III - registrar, mensalmente, no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - Sigplan, as informações sobre a execução das ações de acompanhamento intensivo, a que se refere o Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG - 2020-2023, exercício de 2021, de forma regionalizada, especialmente quanto ao desempenho físico e orçamentário previsto e realizado, com a validação bimestral no Sigplan; [...] **Art. 6º.** Compete aos responsáveis pelas Superintendências de Planejamento, Gestão e Finanças e unidades equivalentes: [...] IV - registrar bimestralmente no Sigplan as informações sobre a execução dos programas e das ações de acompanhamento geral, constantes no PPAG - 2020-2023, exercício de 2021, de forma regionalizada, especialmente quanto ao desempenho físico e orçamentário previsto e realizado, com a validação bimestral no Sigplan; [...]” (Decreto estadual nº 48.132/2021)

¹⁷³ SGAP, peça nº 8, p. 163.



270. Frise-se, por oportuno, que, de forma reiterada, houve pouca aderência da execução orçamentária com o crédito fixado na LOA, evidenciando a baixa qualidade do planejamento governamental, o que tem se revelado um problema estrutural, sendo certo que, à exceção das regiões de Belo Horizonte e Estadual, a programação foi subestimada em todas as regiões.

271. Na defesa apresentada,¹⁷⁴ o Estado não contraditou essa percepção, limitando-se a apresentar tabela com a execução das despesas da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (SEDESE) no exercício de 2021.

272. Em virtude dessas considerações, ratifica este *Parquet* a conclusão alcançada pela CFAMGE acerca da conduta reiterada de distribuição espacial desigual dos recursos orçamentários do Estado e opina por **recomendação ao Poder Executivo estadual** para que:

- ▶ concentre esforços no aprimoramento da gestão de distribuição espacial desses recursos;
- ▶ imprima mais transparência dos gastos, em especial com o registro daqueles que efetivamente correspondam ao estrato Estadual;
- ▶ promova a eficácia no planejamento e a efetividade das ações, com foco na dinamização das regiões mais pobres, com a consequente redução das desigualdades inter-regionais históricas existentes no Estado.

3.4.9. Apropriação de despesas com pessoal e encargos

273. A princípio, cabe registrar que 123 (84,25%) dos 146 programas que compuseram o orçamento fiscal empenharam despesas com pessoal e encargos sociais. A apropriação dos custos com pessoal e encargos sociais nas ações em que os servidores atuaram para o desenvolvimento da política pública respectiva aos diversos programas do PPAG é resultado da nova metodologia de rateio, implementada no exercício de 2020.

274. Vale ressaltar que foi apropriado no Programa 705- Apoio à Administração Pública o percentual de 47,72% do total empenhado com o referido grupo de despesa, dos quais 90,13% se referem ao pagamento de aposentadorias.¹⁷⁵

275. Em suma, a alocação dos custos com Pessoal e Encargos Sociais nas ações para as quais colaboraram mostra-se aderente à implementação de sistema de custos que permite a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, conforme prevê o § 3º do art. 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal.¹⁷⁶

¹⁷⁴ SGAP, peça n° 62.

¹⁷⁵ SGAP, peça n° 8, p. 165.

¹⁷⁶ “Art. 50. [...] § 3º A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.” (Lei Complementar federal n° 101/2000)



3.5. RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL

3.5.1. Programação orçamentária e financeira – Poder Executivo

276. O *caput* do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁷⁷ prescreve a obrigatoriedade de o Poder Executivo estabelecer programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso até 30 (trinta) dias após a publicação da Lei Orçamentária Anual, nos termos em que dispuser a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

277. Nessa direção, o art. 48 da LDO¹⁷⁸ fixou em 30 (trinta) dias o prazo para o Poder Executivo elaborar e publicar o cronograma anual de desembolso, nos termos do que prescreve o art. 8º da LRF.

278. O art. 49 da LDO,¹⁷⁹ por sua vez, em cumprimento ao art. 9º da LRF,¹⁸⁰ consignou que, caso fosse necessária a limitação de empenho das dotações orçamentárias e da movimentação financeira para atingir as metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo I, competiria ao Poder Executivo fazê-lo e apresentar à Comissão Permanente, de que trata o § 2º do art. 155 da Constituição do Estado,¹⁸¹ o montante que caberia a cada um dos Poderes.

¹⁷⁷ “Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea *c* do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. [...]” (Lei Complementar federal nº 101/2000)

¹⁷⁸ “Art. 48. O Poder Executivo elaborará e publicará, por ato próprio, até trinta dias após a publicação da lei orçamentária de 2021, cronograma anual de desembolso, por órgão, nos termos do art. 8º da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000. Parágrafo único. Excetuam-se da publicação as despesas com pessoal e encargos sociais, com precatórios e sentenças judiciais e com juros da dívida e amortizações, bem como os cronogramas anuais de desembolso mensal dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do TCEMG, que terão como referencial o repasse previsto no art. 162 da Constituição do Estado, na forma de duodécimos.” (Lei estadual nº 23.685/2020)

¹⁷⁹ “Art. 49. Em conformidade com o disposto no art. 9º da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, caso seja necessária a limitação de empenho das dotações orçamentárias e da movimentação financeira para atingir as metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo I, o Poder Executivo apurará o montante da limitação e apresentará, até o vigésimo terceiro dia do mês subsequente ao final do bimestre, à comissão permanente de que trata o § 2º do art. 155 da Constituição do Estado o montante que caberá a cada um dos Poderes, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e ao TCEMG. [...]” (Lei estadual nº 23.685/2020)

¹⁸⁰ “Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. [...]” (Lei Complementar federal nº 101/2000)

¹⁸¹ “Art. 155 – A Lei de Diretrizes Orçamentárias, compatível com o plano plurianual, compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Estadual, incluirá as despesas correntes e de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais. § 1º – O projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias, de iniciativa do Governador do Estado, resultará das propostas parciais de cada Poder, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública, compatibilizadas em regime de colaboração. § 2º – Para proceder à compatibilização prevista no parágrafo anterior e à efetiva verificação dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, será constituída comissão permanente, composta de seis membros, indicados: I – um, pela Mesa da Assembleia; II – um, pelo Governador do Estado; III – um, pelo Presidente do Tribunal de Justiça; IV – um, pelo



279. É importante registrar que a programação orçamentária e financeira da despesa dos órgãos e entidades do Poder Executivo, estabelecida pela LOA e nas projeções anuais das disponibilidades financeiras do Tesouro, foi disciplinada pelo Decreto estadual nº 48.132, de 29.01.2021.¹⁸² Já os cronogramas anuais de desembolso mensal do Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública, transferidos em duodécimos, foram disciplinados no *caput* do art. 162 da CEMG.¹⁸³

280. De outro lado, com o advento da situação de calamidade pública provocada pela pandemia do coronavírus (SARS-CoV-2), reconhecida pelo Decreto Legislativo federal nº 6, de 20.03.2020,¹⁸⁴ pelo Decreto estadual nº 47.891, publicado na mesma data,¹⁸⁵ e edição da Lei Complementar federal nº 173, de 27.05.2020,¹⁸⁶ foram suspensas as restrições decorrentes de descumprimento dos limites de despesa com pessoal, dívida consolidada, cumprimento de resultados fiscais e da necessidade de contingenciamento de despesas, prevista no art. 9º da LRF, caso as receitas não fossem suficientes, entre outros.

281. Além disso, passaram a ser aplicáveis ao Estado as novas regras dos §§ 1º a 3º do art. 65 da LRF,¹⁸⁷ incluídos pela Lei Complementar federal nº 173/2020, tais como dispensa de limites para recebimento de transferências voluntárias e desvinculação de receitas.

Procurador-Geral de Justiça; V – um, pelo Presidente do Tribunal de Contas; VI – um, pelo Defensor Público-Geral do Estado.” (CEMG)

¹⁸² Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira do Estado de Minas Gerais para o exercício de 2021 e dá outras providências.

¹⁸³ “**Art. 162** – Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, aí compreendidos os créditos suplementares e especiais destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues em duodécimos, até o dia vinte de cada mês. § 1º – O repasse financeiro dos recursos a que se refere este artigo será feito mediante crédito automático em conta própria de cada órgão mencionado no *caput* deste artigo pela instituição financeira centralizadora da receita do Estado. § 2º – É vedada a retenção ou restrição ao repasse ou emprego dos recursos atribuídos aos órgãos mencionados no *caput* deste artigo, sob pena de crime de responsabilidade.” (CEMG)

¹⁸⁴ Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

¹⁸⁵ Reconhece o estado de calamidade pública decorrente da pandemia causada pelo agente Coronavírus (COVID-19).

¹⁸⁶ Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.

¹⁸⁷ “**Art. 65.** [...] § 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do *caput*: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) I - serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) a) contratação e aditamento de operações de crédito; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) b) concessão de garantias; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) c) contratação entre entes da Federação; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) d) recebimento de transferências voluntárias; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) III - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) § 2º O disposto no § 1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) I - aplicar-se-á exclusivamente:



282. Acresça-se, ainda, a instituição do regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública decorrente da pandemia, introduzido pela Emenda Constitucional nº 106, de 07.05.2020.

283. Entretanto, para o exercício de 2021, apesar de persistir a conjuntura de pandemia, o Decreto Legislativo federal nº 6/2020, que reconheceu o estado de calamidade pública no âmbito da União, não foi prorrogado, deixando, portanto, de ser passível de aplicação o previsto nos §§ 1º e 3º do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

284. Como consequência, o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações instituído pela Emenda Constitucional nº 106/2020 foi automaticamente revogado, como previsto em seu art. 11.¹⁸⁸

285. Contudo, no âmbito estadual, houve a prorrogação, por duas vezes, do prazo de vigência do estado de calamidade pública de que trata o art. 1º do Decreto estadual nº 47.891/2020: a primeira, pelo Decreto estadual nº 48.102, de 29.12.2020,¹⁸⁹ pelo período de 01.01.2021 a 30.06.2021, e a segunda, pelo Decreto estadual nº 48.205, de 15.06.2021,¹⁹⁰ pelo período de 01.07 a 31.12.2021.

286. Assim, em conformidade com o caput do art. 65 da LRF, que trata da calamidade pública reconhecida pelas Assembleias Legislativas, mantiveram-se suspensas, para o exercício de 2021, as restrições decorrentes de eventual descumprimento dos limites de despesa com pessoal e de dívida consolidada, assim como do cumprimento de resultados fiscais e do contingenciamento de despesas, caso as receitas não fossem suficientes.

287. Lado outro, segundo o art. 15 da Lei Complementar federal nº 178/2021,¹⁹¹ o Poder ou Órgão cuja despesa total com pessoal ao término do exercício financeiro de 2021 estiver acima do limite estabelecido na LRF deverá eliminar o excesso à razão de, pelo menos, 10%

(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) a) às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) b) aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) II - não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) § 3º No caso de aditamento de operações de crédito garantidas pela União com amparo no disposto no § 1º deste artigo, a garantia será mantida, não sendo necessária a alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes.” (Lei Complementar federal nº 101/2000)

¹⁸⁸ “Art. 11. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e ficará automaticamente revogada na data do encerramento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional.” (Emenda Constitucional nº 106/2020)

¹⁸⁹ Prorroga o prazo de vigência do estado de calamidade pública de que trata o art. 1º do Decreto nº 47.891, de 20 de março de 2020, no âmbito de todo o território do Estado.

¹⁹⁰ Prorroga o prazo de vigência do estado de calamidade pública de que trata o art. 1º do Decreto nº 47.891, de 20 de março de 2020, no âmbito de todo o território do Estado.

¹⁹¹ “Art. 15. O Poder ou órgão cuja despesa total com pessoal ao término do exercício financeiro da publicação desta Lei Complementar estiver acima de seu respectivo limite estabelecido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, deverá eliminar o excesso à razão de, pelo menos, 10% (dez por cento) a cada exercício a partir de 2023, por meio da adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23 daquela Lei Complementar, de forma a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032. § 1º A inobservância do disposto no caput no prazo fixado sujeita o ente às restrições previstas no § 3º do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. [...]” (Lei Complementar federal nº 178/2021)



a cada exercício a partir de 2023, de forma a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032.

288. Como se depreende da Tabela 10,¹⁹² no exercício de 2021, a despesa realizada atingiu, ao fim do último trimestre, valor consideravelmente superior ao programado, com a diferença de R\$14,142 bilhões.¹⁹³

Tabela 10
Programação Trimestral e Execução Orçamentária
Anexo - Decreto 48.132/21

Exercício de 2021						R\$
Trimestre	Crédito Inicial LOA	Crédito Programado (A)	Despesa Realizada (B)	Diferença (A - B)	Variação (B / A) %	
1º		4.437.316.280	1.991.927.767	2.445.388.513	(55,11)	
2º		2.585.780.426	3.886.864.760	(1.301.084.334)	50,32	
3º		1.991.698.896	5.476.370.951	(3.484.672.055)	174,96	
4º		2.048.554.376	13.850.214.194	(11.801.659.818)	576,10	
Total	17.657.830.396	11.063.349.978	25.205.377.672	(14.142.027.694)	127,83	

Fonte: Anexo do Decreto 48.132 e Armazém de Informações - Siafi.

289. No mesmo sentido, a Tabela 11¹⁹⁴ especifica os grupos de despesa, sendo possível constatar em todos eles o não cumprimento da programação.

¹⁹² SGAP, peça nº 8, p. 167.

¹⁹³ *Ibidem.*

¹⁹⁴ *Ibidem.*



Tabela 11

**Programação Trimestral e Execução Orçamentária por Grupo de Despesa
Anexo - Decreto 48.132/21**

Grupo de Despesa	Exercício de 2021			
	Decreto 48.132/21 (A)	Despesa Realizada (B)	Diferença (B - A)	R\$ Variação (B / A) %
3 Outras Despesas Correntes	9.551.328.539	17.583.268.752	8.031.940.213	84,09
4 Investimentos	1.278.071.518	5.228.488.623	3.950.417.105	309,09
5 Inversões Financeiras	233.949.883	2.393.620.297	2.159.670.414	923,13
Total	11.063.349.940	25.205.377.672	14.142.027.732	127,83

Fonte: Anexo do Decreto 48.132 e Armazém de Informações - Siafi.

290. Na defesa apresentada,¹⁹⁵ o Estado aduz que as despesas são definidas conforme previsão de receitas do período de elaboração, sendo revistas no decorrer do exercício à medida que a tendência de arrecadação se modifica. Também alegou que o controle de alterações é feito de forma interna pelo Comitê de Orçamento e Finanças.

291. As alegações não são suficientes para sanar o apontamento. Como bem observou a Unidade Técnica:

[...] a imprevisibilidade de receitas e despesa no decorrer de um exercício é algo natural no contexto orçamentário. Entretanto, tratar as alterações necessárias à garantia do equilíbrio fiscal apenas internamente, no âmbito do Comitê de Orçamento e Finanças, sem republicação do Anexo, fere o princípio da Transparência, impedindo o acompanhamento pelos órgãos de controle, assim como pela sociedade.¹⁹⁶

292. Desse modo, apesar da suspensão das metas de resultados fiscais, entende este Órgão Ministerial pelo envio de **recomendação ao Poder Executivo estadual** para que

▶ passe a observar o cumprimento da programação orçamentária e financeira do Poder Executivo, buscando a obtenção de maior eficiência no planejamento e aderência ao previsto para o exercício.

3.5.2. Controle bimestral da receita

293. O acompanhamento da realização da receita em metas bimestrais, o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais e a limitação de empenhos são tratados nos arts. 8º, 9º e 13 da LRF.¹⁹⁷

¹⁹⁵ SGAP, peça n° 62.

¹⁹⁶ SGAP, peça n° 82.

¹⁹⁷ “Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação



294. Com base nos dados extraídos da Tabela 12,¹⁹⁸ enviada pelo Estado à CFAMGE, é possível afirmar que o impacto da pandemia na arrecadação dos principais impostos estaduais (ICMS, IPVA, IRRF e ITCD) não foi relevante, uma vez que o valor arrecadado (R\$85.703.056.082), a despeito dos sérios efeitos socioeconômicos da Covid-19, superou a meta bimestral em todos os períodos analisados.

Tabela 12

Tributos Estaduais⁸⁹ – Valor Previsto e Arrecadado

Exercício de 2021						R\$
Receita	Previsto (A)	AV %	Arrecadado (B)	AV %	AH (B / A) %	
Impostos (I)	64.524.105.111	95	81.496.314.832	95	126	
ICMS	51.521.727.352	76	67.951.276.113	79	132	
IPVA	6.439.977.122	9	6.669.632.650	8	104	
IRRF	5.667.946.120	8	5.307.569.989	6	94	
ITCD	894.454.517	1	1.567.836.080	2	175	
Taxas (II)	3.519.543.005	5	4.206.741.251	5	120	
Total (I + II)	68.043.648.116	100	85.703.056.082	100	126	

Fonte: Tabela de Metas Bimestrais enviada pelo Estado à Cfamge e Armazém de Informações - Siafi.

295. Examinados bimestre a bimestre, os recolhimentos do IRRF e do IPVA são os que se mostraram mais ajustados à previsão inicial. Nos demais impostos e taxas, o montante recolhido foi superior ao esperado em todos os bimestres.

296. Quando comparado ao ano anterior, o valor arrecadado no exercício de 2021 foi 24,87% superior, expandindo a receita de R\$68,635 bilhões para R\$85,703 bilhões, de forma acertada.

3.5.3. Receita Corrente Líquida – RCL

297. A Receita Corrente Líquida do Estado no exercício de 2021, de acordo com o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, publicado em 28.01.2022, totalizou

financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. **Art. 9º** Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. [...] **Art. 13.** No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.” (Lei Complementar federal nº 101/2000)

¹⁹⁸ SGAP, peça nº 8, p. 169.



R\$82,454 bilhões, após as deduções previstas nas alíneas “b” e “c” do inciso IV do art. 2º da LRF.¹⁹⁹

298. O resultado apresentado pela RCL evidenciou aumento de 17% comparado ao do exercício de 2020 (R\$70,586 bilhões).

299. Cumpre enfatizar que a CFAMGE, após proceder a deduções dos valores transferidos a título de emendas individuais e de bancada, apurou RCL com valor divergente do apurado pelo Estado no exercício de 2021, sendo de R\$82,419 bilhões para o cálculo de endividamento e R\$82,406 bilhões para o cálculo dos limites das despesas com pessoal, como se infere do relatório técnico.²⁰⁰

300. Ainda de acordo com o estudo da CFAMGE, os dados disponibilizados no sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) apontam valores transferidos pela União aos Estados, relativos a emendas individuais e de bancada, diferentes daqueles divulgados pelo Estado no REEO do 6º bimestre. Vide dados da Tabela 13,²⁰¹ a seguir:

Tabela 13
Emendas Individuais e de Bancada

Exercício de 2021	R\$	
Linha da RCL	STN	RREO e BO
Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais (art. 166-A, § 1º, da CF)	34.527.155,85	21.022.208,00
Transferências obrigatórias da União relativas às emendas de bancada (art. 166, § 16, da CF)	12.646.291,00	-

Fonte: RREO do 6º bimestre de 2021; Armazém de Informações - Siafi; Secretaria do Tesouro Nacional

(https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/demonstrativo-relativo-as-emendas-parlamentares-individuais-para-df-estados-e-municipios/2021/114?ano_selecionado=2021)

301. De acordo com a Unidade Técnica,²⁰² o questionamento sobre a divergência na dedução das emendas também foi feito em relação ao cálculo da RCL de 2020, tendo se repetido a mesma situação em 2021.

302. Por sua vez, segundo as alegações da defesa,²⁰³ existiriam classificações orçamentárias específicas para o registro das emendas parlamentares, as quais são utilizadas para fazer a dedução na RCL. Informou, ainda, que o Estado “vem envidando esforços na

¹⁹⁹ “Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como: [...] IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: [...] b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição. [...]” (Lei Complementar federal nº 101/2000)

²⁰⁰ SGAP, peça nº 8, p. 173.

²⁰¹ *Ibidem*, p. 169.

²⁰² *Ibidem*, p. 175.

²⁰³ SGAP, peça nº 62.



melhoria dos controles e da transparência pública para a correta classificação dos recursos de emendas”.

303. Todavia, a defesa não merece prosperar. Como bem observou a Unidade Técnica,²⁰⁴ o Manual de Demonstrativos Fiscais publicado pela STN destaca a importância de se identificarem, ainda que gerencialmente, as transferências oriundas de emendas obrigatórias, para permitir o adequado ajuste no valor da RCL, o que não tem sido realizado pelo Estado.

304. Logo, este representante do *Parquet* especializado entende pelo envio de **determinação ao Poder Executivo estadual** para que:

- ▶ proceda à adequada classificação e identificação das receitas advindas de emendas parlamentares individuais e de bancada federais, para fins de transparência, controle e correto cálculo da RCL;
- ▶ sejam decotados da RCL todos os valores recebidos a título de emendas, evidenciando-os, com a retificação do Anexo 3 do RREO do 6º bimestre e respectiva republicação, acompanhada da competente nota explicativa.

3.5.4. Renúncia de receita

305. São múltiplas as razões e as formas pelas quais o Estado, voluntariamente, está autorizado a dispensar o recebimento de receitas, podendo optar pelo não recolhimento de receitas financeiras, creditícias e tributárias. A renúncia de receita é instrumento econômico utilizado pelos governos com objetivos diversos: favorecer a execução de políticas públicas governamentais; incentivar atividades econômicas específicas ou alavancar o desenvolvimento de certas regiões.

306. Na lição de Regis Fernandes de Oliveira:

O normal de qualquer governante é que diligencie o recebimento de todas as receitas. Com elas é que se podem atingir as metas a que se propôs e prestar bons serviços à coletividade a que deve servir. Ocorre que, por razões políticas, até importantes, o governante é levado a abrir mão de parte de sua arrecadação para estimular outras políticas.²⁰⁵

²⁰⁴ SGAP, peça nº 82.

²⁰⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 463.



307. Em face do princípio da indisponibilidade do interesse público, a renúncia de receita não é deixada ao mero arbítrio do gestor público. Ao revés, ela encontra seu substrato no art. 150, § 6º, da CR/88²⁰⁶ e no art. 14, incisos I e II, da LRF.²⁰⁷

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

309. A estimativa das medidas de compensação deve constar do Anexo de Metas Fiscais da LDO, conforme preceitua o art. 4º, § 2º, inciso V, da LRF.²⁰⁸

310. Em consonância com esses normativos, ao elaborar o projeto de lei orçamentária, deve ser levada em consideração a função precípua da LDO, qual seja, a de orientar a elaboração da LOA, não devendo ser desconsiderados os valores lançados nos anexos de metas e riscos fiscais, sob pena de comprometer as políticas públicas compreendidas nas metas e prioridades, assim como o resultado do equilíbrio fiscal do Estado.

311. Impende destacar que, por ocasião da aprovação da Emenda Constitucional nº 106/2020, foram dispensados os requisitos legais para a concessão de renúncia de receitas enquanto perdurar o estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional. Na mesma linha, a Lei Complementar federal nº 173/2020 alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal com o intuito de flexibilizar os requisitos de renúncias durante a pandemia, “*desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública*”. Apesar da extinção dos efeitos de tais medidas referentes ao estado de calamidade pública no âmbito federal a partir de 31.12.2020, conforme previsto no art. 1º do Decreto Legislativo nº 6, de 20.03.2020 (Decreto de Calamidade Pública); no âmbito estadual, o Decreto nº 48.205, de 15.06.2021, prorrogou o prazo de calamidade pública até 31.12.2021, mantendo a aplicação do disposto no inciso II, art. 65, da

²⁰⁶ “**Art. 150.** [...] § 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g. [...]” (CR/88)

²⁰⁷ “**Art. 14.** A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. [...]” (Lei Complementar federal nº 101/2000)

²⁰⁸ “**Art. 4º.** [...] § 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. § 2º O Anexo conterá, ainda: [...] V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. [...]” (Lei Complementar federal nº 101/2000)



LRF/2000,²⁰⁹ quanto à desobrigação do atendimento dos resultados fiscais e à dispensa de limitação de empenho.

312. Assim, encontrava-se dispensado o atendimento dos requisitos legais para a concessão de renúncia de receitas.

3.5.4.1. Estimativas na LDO e na LOA

313. A LDO apresentou o Anexo de Metas Fiscais com o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita, conforme dados da Tabela 14,²¹⁰ a seguir reproduzida:

Tabela 14

Renúncia Total Estimada na LDO 2021

Exercícios de 2021 a 2023	R\$ mil					
	2021		2022		2023	
	Valor	AV %	Valor	AV %	Valor	AV %
Novas Renúncias	29.800	0,06	32.626	0,06	34.747	0,06
Renúncias Consolidadas	7.939.884	15,82	8.481.296	15,42	8.703.808	14,85
Benefícios Heterônomos	8.082.810	16,10	8.849.246	16,09	9.424.510	16,07
Total	16.052.494	31,98	17.363.168	31,56	18.163.065	30,98
Receita de ICMS, com juros, multas e dívida ativa	50.189.866	100,00	55.011.730	100,00	58.628.517	100,00

Fonte: LDO 2021 - Anexo I - Metas Fiscais.

314. A LOA, por sua vez, apresentou o demonstrativo regionalizado do efeito sobre a receita e a despesa decorrente de benefícios fiscais, contendo: a previsão orçamentária das perdas com benefícios heterônomos, renúncias consolidadas e novas renúncias, representatividade em relação às receitas correntes, tributária e de ICMS, bem como detalhamento de seus valores por tributo, modalidade de renúncia e região administrativa do Estado. O dados foram consolidados na Tabela 15,²¹¹ a seguir:

²⁰⁹ “Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação: [...] II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º. [...]” (Lei Complementar federal nº 101/2000)

²¹⁰ SGAP, peça nº 8, p. 179.

²¹¹ *Ibidem*, p. 180.



Tabela 15

Renúncia Estimada na LOA 2021

Exercício de 2021						R\$ mil
Grupos	Valor	AV %	% sobre a Receita Corrente	% sobre a Receita Tributária	% sobre o ICMS	
Novas Renúncias	9.094	0,05	0,01	0,01	0,02	
Renúncias Consolidadas	8.670.524	51,73	9,07	12,74	16,83	
Benefícios Heterônomos	8.082.810	48,22	8,45	11,88	15,69	
Total das Perdas	16.762.428	100,00	17,53	24,63	32,53	

Fonte: LOA 2021 - Demonstrativo Regionalizado do Efeito sobre a Receita e a Despesa Decorrentes de Benefícios Fiscais.

Receita Corrente = R\$ 95.642.967.059,00; Receita Tributária = R\$ 68.043.648.116,00;

Receita de ICMS = R\$ 51.521.727.352,00.

315. Conforme os dados apresentados, a previsão para os três grupos (“novas renúncias”, “renúncias consolidadas” e “benefícios heterônomos”) somou R\$16,762 bilhões, ultrapassando em R\$16,052 bilhões (4,42%) o valor previsto na LDO. Todavia, como será visto no item a seguir, o resultado das renúncias de receitas efetivadas observou o limite previsto na LOA.

3.5.4.2. Renúncias de receitas efetivadas

316. Segundo os levantamentos efetuados pela CFAMGE,²¹² o total das renúncias de receitas concedidas no exercício de 2021 alcançou a cifra de R\$16.321.632.238, inferior em 2,63% ao previsto na LOA (R\$16.762.428.374).

317. Desse montante, R\$2.077.424.308 (12,73%) correspondem às novas renúncias, R\$13.004.257.280 (79,67%) referem-se às renúncias consolidadas e R\$1.239.950.650 (7,60%) são relativos aos benefícios fiscais heterônomos. O montante renunciado representou 13,69% da receita corrente, sendo 19,04% da receita tributária e 24,02% da receita de ICMS. Os impactos nas receitas foram inferiores ao previsto na LOA, quais sejam: 17,53%, 24,63% e 32,53%, respectivamente.

318. Ademais, quando comparadas essas perdas com os valores aplicados em despesas essenciais, evidencia-se que a renúncia total foi inferior em 4% às despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e superior em 92% aos gastos aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde. Esses percentuais estão bem aquém dos de 2020, quando chegaram a ultrapassar em 190% o valor aplicado em ASPS e em 64% o destinado a MDE.

319. Examinadas as renúncias concedidas até dezembro de 2021, os principais aspectos a serem destacados dizem respeito às renúncias consolidadas, às novas renúncias e aos benefícios heterônomos:

- i. Quanto às renúncias consolidadas, a perda mais relevante ficou por conta do crédito presumido de ICMS (R\$10,863 bilhões), responsável por 84% desse grupo

²¹² *Ibidem*, p. 181.



e por 67% de todas as renúncias concedidas em 2021. A renúncia com o IPVA (R\$934,752 milhões) foi inferior em 14% à estimativa da LOA, diferentemente do ocorrido em 2020, quando superou em mais de 100% a estimativa;

- ii. As novas renúncias alcançaram o montante de R\$2,077 bilhões, com destaque para o Programa de Recuperação Fiscal – REFIS 2021, Programa Recomeça Minas (Lei estadual nº 23.801/2021),²¹³ responsável por 97% do total do grupo;
- iii. Acerca dos benefícios heterônomos, a LOA 2021 previa perdas de R\$7,126 bilhões com a Lei Kandir e de R\$957 milhões para o Simples Nacional. Contudo, **não houve as perdas esperadas em relação à Lei Kandir (ICMS).**

320. Nesse contexto, este Órgão Ministerial entende pela exatidão do resultado referente às renúncias concedidas até dezembro de 2021.

3.5.4.3. Evolução da renúncia de receita efetivada

321. Ante a relevância do incremento das ações de política fiscal implementadas no Estado – notadamente no que diz respeito à desoneração do contribuinte por meio da concessão de renúncias e benefícios fiscais –, foi possível, por meio do acompanhamento da sua evolução no período de 2017 a 2021, verificar:²¹⁴

- a) crescimento de 49% da receita corrente, comparado com 2017, frente a uma redução de 8% nas renúncias, devendo-se considerar o fato de que o total renunciado em 2021 não foi afetado pela Lei Kandir, conforme já mencionado;
- b) elevação de 173% das renúncias consolidadas em relação a 2017;
- c) redução de 73% do grupo das novas renúncias, comparado com 2017, mesmo com a implementação do REFIS 2021.

322. Assim, as renúncias efetivadas, frente à arrecadação das principais receitas, ficaram abaixo dos percentuais de 2017, demonstrando que, apesar dos efeitos nefastos da pandemia nos dois últimos exercícios, a renúncia de receita do Estado se manteve dentro do planejado.

²¹³ Institui o Plano de Regularização e Incentivo para a Retomada da Atividade Econômica no Estado de Minas Gerais - Recomeça Minas e dá outras providências. O Programa Recomeça Minas faz parte das medidas implementadas pelo Governo Estadual para a retomada da atividade econômica e estabelece incentivos fiscais para a regularização de dívidas com o Estado e o direcionamento dos respectivos recursos para a desoneração fiscal dos setores mais impactados pela crise sanitária. Destacam-se os incentivos e reduções especiais para a quitação de créditos tributários decorrentes de fatos geradores ocorridos até 31/12/2020; benefício financeiro para a população carente, no valor de R\$600,00; isenção total, até noventa dias após o término de vigência do estado de calamidade pública, da carga tributária relativa ao ICMS incidente sobre produtos da cesta básica; linhas de crédito em condições especiais oferecidas pelo BDMG, priorizando as micro e pequenas empresas, a agricultura familiar e suas cooperativas; redução de 50%, até 90 dias após o término de vigência do estado de calamidade pública, da carga tributária relativa ao ICMS incidente sobre o fornecimento de energia elétrica a vários setores da economia; benefícios e/ou reduções de carga tributária aos bares e restaurantes, entidades filantrópicas e templos, entre outros.

²¹⁴ SGAP, peça nº 8, p. 186.



3.5.5. Dívida ativa

323. A dívida ativa estadual encontra-se regulada pelas Leis nº 6.763/1975, 14.699/2003, 20.540/2012, 22.549/2017, 22.914/2018 e 23.090/2018.

324. Da dicção do art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal,²¹⁵ extrai-se que o Poder Executivo deverá, nos termos do que dispuser a Lei de Diretrizes Orçamentárias, estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, com especificação em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para a cobrança da dívida ativa, assim como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

325. Nesse sentido, o programa Regularize (Decreto estadual nº 46.817/2015) oferece condições especiais para pagamento de débitos tributários formalizados ou não junto ao Fisco estadual, com opções de parcelamento ou pagamento à vista, com redução de até 95% nas multas e juros devidos. O Decreto estadual nº 47.703, de 29.08.2019, trouxe alterações nos procedimentos do programa, com a possibilidade de parcelamento concedida ao sujeito passivo que não disponha de condições econômico-financeiras para o adimplemento do crédito tributário, nos termos do já instituído regime incentivado.

326. Em 2020, diante dos efeitos provocados pela pandemia da Covid-19, o Decreto nº 47.996, de 30.06.2020, permitiu que os contribuintes solicitassem, até 31.08.2020, o parcelamento de saldo remanescente de crédito tributário contendo os benefícios previstos no programa Regularize.

327. Já em 2021, foi instituído o programa Recomeça Minas (Lei estadual nº 23.801, de 21.05.2021, que ofereceu novos incentivos fiscais para a regularização de dívidas com o Estado e o direcionamento dos recursos recebidos para a desoneração fiscal dos setores mais impactados pela crise econômica decorrente da pandemia.

328. Quanto às ações de recuperação de créditos,²¹⁶ em atenção ao art. 58 da LRF,²¹⁷ a Secretaria de Estado de Fazenda encaminhou informações sobre os programas Regularize e Recomeça Minas, bem como os resultados obtidos pelo trabalho conjunto da SEF com a Advocacia-Geral do Estado, referente ao encaminhamento eletrônico de débitos inscritos em dívida ativa para protesto cartorial.

²¹⁵ “Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.” (Lei Complementar federal nº 101/2000)

²¹⁶ Conforme apontado pela CFAMGE (SGAP, peça nº 8, p. 188).

²¹⁷ “Art. 58. A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.” (Lei Complementar federal nº 101/2000)



329. De acordo com o informado, foram regularizados R\$6,900 bilhões de créditos tributários, dos quais R\$4,210 bilhões se referem a processos em fase administrativa e R\$2,690 bilhões, a débitos inscritos em dívida ativa. Houve recebimento de R\$2,200 bilhões, entre pagamentos à vista e parcelados. Sobre o resultado dos protestos judiciais, foi informado que, do total de 202,544 mil processos, no montante de R\$1,190 bilhão, foram solucionados 30%, os quais representam R\$238,012 milhões.

330. Portanto, a arrecadação da dívida ativa estadual referente ao exercício de 2021 alcançou resultados satisfatórios.

3.5.5.1. Saldo patrimonial da dívida ativa

331. O estoque bruto da dívida ativa até 31.12.2021 (R\$58.591.416.213,65) ficou aquém do valor registrado no exercício anterior (R\$59.787.927.210,98), com redução de R\$1,197 bilhão (2%).²¹⁸

332. Após subtraídas as contas redutoras, quais sejam, Ajuste para Perdas e Cessão de Direitos, o saldo líquido resultou em R\$1,366 bilhão.²¹⁹

333. Com base nos dados extraídos dos saldos finais da dívida ativa por unidade orçamentária,²²⁰ verificou-se que a unidade orçamentária Encargos Gerais do Estado e Secretaria de Estado da Fazenda (EGE/SEF) concentra 96% da dívida ativa estadual, com redução de apenas 1,3% em seu saldo. Por outro lado, o Fundo Estadual de Desenvolvimento de Transportes (FUNTRANS) e o Instituto Estadual de Florestas (IEF) mostraram redução de 52,41% e 35,57%, respectivamente, em relação a 2020.²²¹

334. A redução do saldo do FUNTRANS decorreu de baixas relativas a cancelamento ou extinção de lançamentos da dívida ativa tributária principal e daquela referente a multas e encargos, no valor total de R\$5,160 milhões, em nome de devedores.

335. Sobre essa questão, a AGE prestou os seguintes esclarecimentos, *in verbis*:

Em relação ao tópico, esclarece-se nos documentos anexos (Memorando SEF/SUCRED – GAB nº 21/2022):

[...] realmente ocorreu a baixa de processo tributário administrativo referente a Taxa de Fiscalização do Domínio Rodoviário (TFDR), cujos códigos de receita são vinculados à Unidade Orçamentária 4381 -FUNTRANS. **Cumprе ressaltar que a referida baixa se deu em decorrência de decisão judicial transitada em julgado favorável ao contribuinte**, razão pela qual foi realizada a extinção integral do crédito tributário do referido processo.

Por oportuno, encaminhamos relação analítica dos referidos créditos baixados, conforme planilha "Extinções - Códigos selecionados" (47186543), onde se

²¹⁸ SGAP, peça nº 8, p. 189.

²¹⁹ *Ibidem*, p. 189.

²²⁰ *Ibidem*, p. 190.

²²¹ *Ibidem*.



percebem que os valores estão em consonância com os apresentados na "Planilha Dívida Ativa - FUNTRANS - 2021" (46978164).²²² (Grifou-se)

336. Este Órgão Ministerial acolhe a justificativa apresentada pela defesa, tratando-se de decisão judicial transitada em julgado favorável ao contribuinte.

337. Quanto ao IEF, a redução ocorreu a partir de ajuste efetuado em maio de 2021, para corrigir lançamento equivocado feito em 25.11.2020, com valor superavaliado de R\$673,936 milhões, quando o correto seria de R\$200,312 milhões. Portanto, o ajuste foi efetuado de forma adequada.

3.5.5.2. Receita da dívida ativa

338. A receita auferida com a dívida ativa tributária e não tributária no exercício de 2021, incluindo o principal, as multas e os juros, totalizou R\$1,160 bilhão, superando a previsão inicial em 148%. Também em relação ao exercício anterior, quando a receita foi de R\$472,840 milhões, apurou-se crescimento da ordem de 145%, refletindo os resultados das ações governamentais de enfrentamento do impacto econômico provocado pela pandemia da Covid-19, implementadas por meio dos programas Regularize e Recomeça Minas.

339. Podem ser observados na Tabela 16²²³ a evolução da arrecadação e o saldo patrimonial da dívida ativa nos últimos exercícios:

Tabela 16

Evolução da Receita Arrecadada em Relação ao Saldo Patrimonial da Dívida Ativa

Exercícios de 2017 a 2021						R\$
Exercício	Receita de Dívida Ativa		Estoque da Dívida Ativa		AH	
	Arrecadada	Evolução	Valor	Evolução	(A)/-1(B) ¹	
	(A)	%	(B)	%	%	
2017	1.246.639.202,57	119,90	52.709.562.285,49	(0,40)	2,36	
2018	701.203.777,16	(43,75)	61.055.521.481,70	15,83	1,33	
2019	623.689.541,83	(11,05)	60.320.122.764,87	(1,20)	1,02	
2020	472.840.095,38	(24,19)	59.787.927.210,98	(0,88)	0,78	
2021	1.160.339.092,08	145,40	58.591.416.213,65	(2,00)	1,94	

Fonte: Armazém de Informações - Siat e Relatórios Técnicos anteriores.

Nota: 1 - (A)/-1(B) indica a representatividade da receita do ano sobre o estoque do ano anterior.

340. Por fim, não é demais apontar que o indicador alcançado no exercício de 2021 foi satisfatório (1,94%), ficando aquém somente do resultado de 2017 (2,36%).

²²² SGAP, peça n° 62.

²²³ SGAP, peça n° 8, p. 192.



3.5.5.3. Movimentação da dívida ativa tributária

341. Segundo a Unidade Técnica, foi identificada divergência de R\$299,053 milhões entre o saldo da dívida ativa tributária informada pela SEF (R\$57,472 bilhões) e o registrado contabilmente (R\$57,173 bilhões).

342. Na defesa apresentada, o Governo de Minas informou que o valor do saldo contábil difere dos registros da dívida ativa tributária porque os ajustes não foram concluídos no tempo previsto, o que ocorreu tão somente no exercício de 2022. Segue trecho relevante da justificativa:

Sobre o tema apontado pelo Tribunal de Contas quanto a divergência entre o valor contabilizado de Dívida Ativa Tributária e o montante disposto no relatório Superintendência de Crédito e Cobrança – Sucred/SEF, esclarecemos que o saldo da contábil da Dívida Ativa Tributária, em 31.12.2021 refere-se ao saldo dos controles até 30.11.2021 tendo em vista o prazo exíguo para fechamento das informações pela SUCRED/SEF relativo a dezembro/2021, fato que ocorreu após o prazo do período de ajuste para encerramento do Balanço de 2021 conforme disposto no Decreto Estadual nº48.303, de 19/11/2021.

Ressaltamos que as informações complementares de dezembro de 2021 referente a dívida ativa tributária foram registradas contabilmente em janeiro de 2022 através do documento no SIAFI Nota de Lançamento Contábil de nº 01, 17, 03, 04, 05, 06, 07, 08, 09, 10, 11, 12, 14, 15 e 16 na Unidade Encargos Gerais do Estado e NLC nº 13 registrada no IGAM.

É importante salientar que após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal os prazos para encerramento de Balanço foram suprimidos tendo em vista a determinação legal de elaboração e publicação dos demonstrativos integrantes do Relatório de Gestão Fiscal e Relatório Resumido de Execução Orçamentária de realizar-se até 30 de janeiro de cada ano, devidamente auditados pela Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais.²²⁴

343. Os esclarecimentos apresentados pelo Governo devem ser refutados, haja vista a necessidade de promoção de conciliações tempestivas da movimentação e dos saldos da dívida ativa pelos órgãos responsáveis (SEF e AGE), anualmente, de modo a assegurar confiabilidade aos demonstrativos contábeis.

344. Na verdade, divergências entre saldos contábeis e informações apresentadas pela SEF têm se mostrado constantes, indicando a existência de falhas no controle e registro das movimentações.

345. A representatividade monetária da diferença apurada, aliada à sua importância para a conciliação e evidenciação do estoque da dívida ativa tributária, enseja a necessidade de envio de recomendação para que o Estado proceda à reavaliação da sistemática de lançamento e conciliação dos valores relativos aos créditos tributários inscritos em dívida ativa pelos órgãos responsáveis (SEF e AGE).

²²⁴ SGAP, peça nº 62.



346. Some-se a isso a necessidade de ações voltadas à recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, em observância ao disposto no art. 58 da LRF, supratranscrito.

347. Cumpre ressaltar que a receita efetiva com a dívida ativa tributária alcançou R\$1,086 bilhão, o que corresponde a 28% do total das baixas (R\$3,859 bilhões) no exercício de 2021.

348. Ademais, foi verificada queda de 49% no total das extinções/exclusões de processos tributários administrativos (PTAS) – R\$1.395.697.501,59 –, se comparada ao exercício anterior (R\$2.720.151.253,46), com especial destaque para a redução das Remissões, que somaram em 2021 R\$29,265 milhões, valor 98% menor ao de 2020 (R\$1,745 bilhão).

349. Em 2021, as maiores baixas deram-se por meio de Decisões Judiciais e Prescrições, responsáveis por perdas no montante de R\$905,437 milhões (65% do total) e R\$433,883 milhões (31% do total), respectivamente.

350. Como parte dos pagamentos, a Secretaria de Estado de Fazenda informou que R\$26,724 milhões resultaram da compensação de precatórios.

351. Ao fim do exercício de 2021, os créditos inscritos em dívida ativa e ainda não recuperados pelo Estado alcançaram o montante de R\$57.472.037.727,95, compreendendo: R\$2.863.095.095,08 em créditos parcelados, R\$40.585.369.833,15 em créditos com ações ajuizadas e R\$14.023.572.799,72 em créditos não ajuizados.²²⁵

352. Analisada a composição da dívida ativa tendo em vista a natureza dos créditos, os contenciosos (R\$41.022.955.529,39) tiveram participação relevante no montante dos créditos inscritos na dívida ativa (71,38%), com valor médio por processo de R\$1,229 milhão. Lado outro, os não contenciosos (R\$16.449.082.198,56) respondem por 28,62% dos créditos inscritos, com valor médio, por processo, de R\$19,169 mil.²²⁶

353. Portanto, foram apresentadas informações sobre a movimentação da dívida ativa tributária, sendo cabível a **recomendação ao Poder Executivo estadual** para que:

► proceda à reavaliação da sistemática de lançamento e conciliação dos valores relativos aos créditos tributários inscritos em dívida ativa.

3.5.5.4. Créditos a serem inscritos em dívida ativa

354. Quanto aos créditos vencidos, porém ainda pendentes de inscrição em dívida ativa, foi verificado o saldo de R\$13,815 bilhões em 31.01.2021, o que representa aumento de 3,22% em relação ao saldo de R\$13,384 bilhões do exercício anterior. A unidade orçamentária EGE-SEF é responsável por 96% desses créditos.²²⁷

355. Assim, foi prestada informação sobre créditos a serem inscritos em dívida ativa.

²²⁵ SGAP, peça nº 8, p. 196.

²²⁶ *Ibidem*.

²²⁷ *Ibidem*, p. 198.



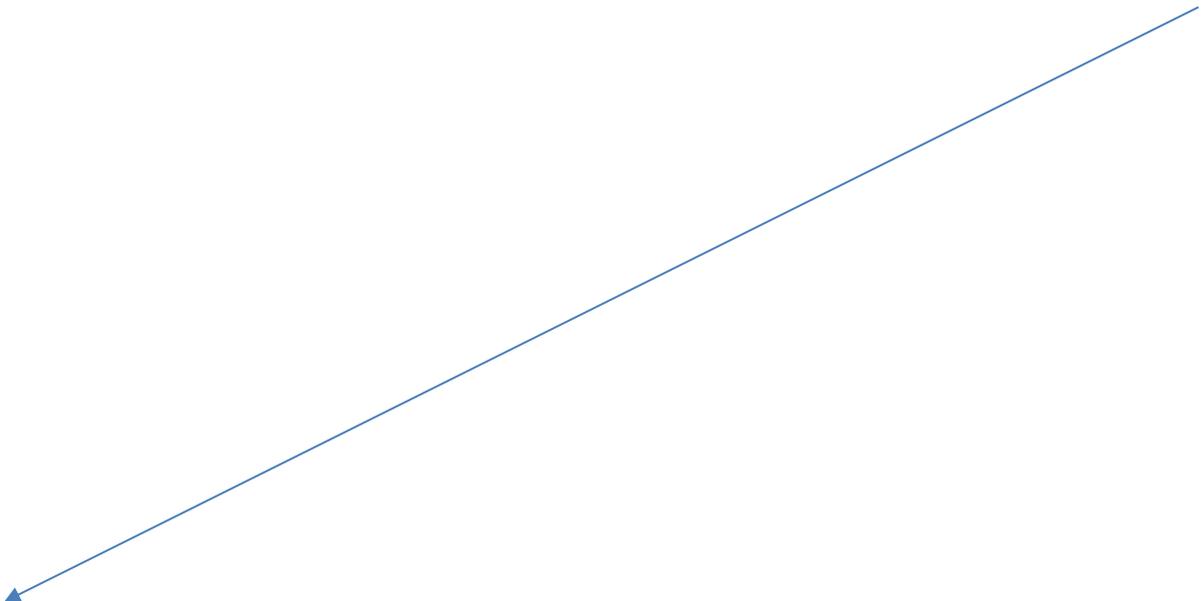
3.5.6. Receita de alienação de ativos

356. Com o intuito de preservar o patrimônio público, a Lei de Responsabilidade Fiscal vedou, no seu art. 44,²²⁸ a aplicação da receita oriunda da alienação de bens e direitos, que integram o patrimônio do respectivo ente, para o financiamento de despesa corrente, à exceção daquelas destinadas, por lei, aos regimes de previdência social geral e próprio dos servidores.

357. A receita advinda da alienação de ativos no exercício de 2021 totalizou R\$114.164.578 milhões, dos quais R\$33.954.948 se referem à Alienação de Títulos Mobiliários – Investimentos Permanentes; R\$30.781.731 a Resgate de Letras Financeiras do Tesouro; R\$21.567.051 dizem respeito à Alienação de Bens Móveis e Semoventes e R\$58.552.805 à Alienação de Bens Imóveis, restando superada a previsão inicial em 1070% e a previsão atualizada em 114%.

358. Conforme apurado pela CFAMGE,²²⁹ a aplicação da receita de alienação de ativos concentrou-se em Equipamentos de Informática e Equipamentos e Material Permanente, no grupo Investimentos.

359. A Tabela 17, a seguir,²³⁰ elaborada pela Unidade Técnica, evidencia as receitas provenientes de vendas de bens móveis e imóveis e dos rendimentos das aplicações financeiras de 2020 e 2021, bem como a despesa proveniente desses recursos, inclusive inscritas em Restos a Pagar.



²²⁸ “Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.” (Lei Complementar federal nº 101/2000)

²²⁹ SGAP, peça nº 8, p. 199.

²³⁰ *Ibidem*, p. 200.



Tabela 17

Origem e Aplicação dos Recursos Obtidos com a Alienação de Ativos		
Exercícios de 2020 e 2021		
	2021	2020
Receitas	(A)	(C)
Receitas de Capital da Alienação de Ativos	114.164.578	44.301.966
Alienação de Bens Móveis	55.521.999	44.130.927
Alienação de Bens Imóveis	58.552.805	171.040
Rendimentos de Aplicações Financeiras	89.775	30.745
Despesas	(B)	(D)
Aplicação dos Recursos da Alienação de Ativos	7.941.776	107.397.115
Despesas de Capital	7.941.776	107.397.115
Investimentos	7.525.355	7.397.115
Inversões Financeiras	-	100.000.000
Amortização da Dívida	416.421	-
Despesas Decorrentes de Regimes de Previdência	-	-
Saldo Financeiro a Aplicar	E = (A - B) + F	F = (C - D) + Saldo de 2019
	179.536.618	73.313.816

Fonte: Armazém de Informações - Siafi, Relatório sobre a Macrogestão e Contas do Governador do Estado de Minas Gerais de 2020 e RREO do 6º bimestre de 2020.

Nota: 1 - No saldo financeiro a aplicar de 2020 está incluído o saldo do exercício de 2019, de R\$136.403.459.

2 - As despesas incluem os valores de Restos a Pagar pagos no exercício.

360. Como se verifica na Tabela 17, houve queda de 93% na aplicação dos recursos da alienação de ativos de 2020 para 2021, em que pese o crescimento de 158% da sua arrecadação.

361. Os recursos foram direcionados para Investimentos e Amortização da Dívida, não tendo sido empregados de forma regular nem em Inversões Financeiras nem em Despesas dos Regimes de Previdência.

3.5.7. Demonstração das operações de crédito

362. A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 32,²³¹ atribui ao Ministério da Fazenda a incumbência de verificar o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito, competindo ao ente comprovar a relação custo-benefício, o interesse

²³¹ “Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente. § 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições: I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica; II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita; III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal; IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo; V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição; VI - observância das demais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar. [...]” (Lei Complementar federal nº 101/2000)



econômico e social da operação e a observância dos limites fixados pelo Senado Federal e a sua previsão na LOA.

363. As operações de crédito foram previstas na LOA de 2021 no valor de R\$47,571 milhões.

364. O Estado informou o ingresso aos cofres públicos do valor de R\$914.778,60 originados de operações de crédito, em 2021, que representa 0,001% da Receita Corrente Líquida do exercício (R\$82,419 bilhões). Esse percentual é bem inferior ao previsto no inciso I do art. 7º da Resolução nº 43 do Senado Federal (16% da RCL).²³² Esse limite, contudo, foi dispensado devido ao estado de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19.

365. Ademais, restou cumprida a “regra de ouro” contida no art. 167, inciso III, da CR/88,²³³ que proíbe a assunção de dívidas para arcar com despesas correntes, ou seja, veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital. Isso porquanto ingressaram nos cofres públicos a esse título R\$915 mil e foram empenhadas despesas de capital no montante de R\$12,405 bilhões, assim como foram previstas para o exercício receitas de operações de crédito em R\$47,571 milhões e fixadas as despesas de capital em R\$22,411 bilhões.

366. Logo, as operações de crédito previstas e realizadas foram inferiores às despesas de capital fixadas e empenhadas, de forma regular.

367. De todo modo, também é importante registrar que o Decreto estadual nº 47.891/2020 reconheceu o estado de calamidade pública decorrente da pandemia causada pela Covid-19 e o Decreto estadual nº 48.205/2021 prorrogou, até 31.12.2021, o prazo de vigência daquela situação anormal no âmbito de todo o território de Minas Gerais, dispensando, destarte, a observância da “regra de ouro” no exercício financeiro em tela.

3.5.8. Demonstrativo das garantias e contragarantias de valores

368. Trata-se das garantias e contragarantias de valores prestadas a outros órgãos ou entidades que não fazem parte do orçamento do próprio ente.

369. O art. 9º da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal estabelece que o saldo global das garantias concedidas não pode ultrapassar 22% da Receita Corrente Líquida; e a sua

²³² “Art. 7º As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites: I - o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesesse por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4; [...]” (Resolução nº 43 - Senado Federal)

²³³ “Art. 167. São vedados: [...] III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta; [...]” (CR/88)



concessão está condicionada ao oferecimento de contragarantia em valor igual ou superior ao da garantia concedida.²³⁴

370. Conforme apurado pela CFAMGE,²³⁵ as garantias concedidas pelo Estado encontram-se abaixo do limite legal, não havendo registro de contragarantias recebidas.

3.5.9. Dívida Consolidada Líquida – DCL

371. A Dívida Consolidada (DC) ou fundada (art. 29, inciso I, da LRF)²³⁶ corresponde ao montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses.

372. Segundo o Manual de Demonstrações Fiscais da STN,²³⁷ o detalhamento, a forma e a metodologia de apuração da Dívida Consolidada Líquida visam assegurar a transparência das obrigações contraídas pelos entes da Federação e verificar os limites de endividamento de que trata a legislação, entre outras informações relevantes.

373. A Constituição da República atribuiu competência ao Senado Federal para, nos termos dos incisos VI e VII do art. 52,²³⁸ fixar os limites globais do montante da dívida consolidada e dispor sobre os limites globais e condições das operações de crédito externo e interno dos entes da Federação, a fim de controlar o nível de endividamento.

374. Para tanto, foram editadas a Resolução nº 40/2001, que fixa limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a Resolução nº 43/2001, que fixa regras para as operações de crédito interno e externo dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condição de autorização, as quais impuseram limites ao endividamento público.

²³⁴ “Art. 9º- O saldo global das garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios não poderá exceder a 22% (vinte e dois por cento) da receita corrente líquida, calculada na forma do art. 4. [...]” (Resolução nº 43/2001 - Senado Federal)

²³⁵ SGAP, peça nº 8, p. 206.

²³⁶ “Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições: I - dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses; [...]” (Lei Complementar federal nº 101/2000)

²³⁷ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios**. 11 ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2020. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:33576.

²³⁸ “Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: [...] VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal; [...]” (CR/88)



375. O art. 3º da citada Resolução nº 40/2001²³⁹ fixou para o fim do exercício financeiro de 2016²⁴⁰ a data limite para que a DCL dos Estados e do Distrito Federal não excedesse a duas vezes a RCL.

376. De acordo com o demonstrativo apresentado pelo Executivo, a dívida pública do Estado no exercício de 2021 atingiu o montante de R\$154,382 bilhões, extrapolando em R\$44,960 bilhões a meta de endividamento prevista no Anexo de Metas Fiscais da LDO (R\$109,422 bilhões), sendo ainda maior que a do exercício de 2020 (R\$140,881 bilhões).

377. A Dívida Consolidada Líquida informada, por sua vez, alcançou o montante de R\$139,628 bilhões e a Receita Corrente Líquida ajustada, o valor de R\$82,419 bilhões, apresentando uma relação DCL/RCL de 169,41%. Esse percentual enquadra-se no limite máximo de 200% definido no inciso I do art. 3º da Resolução nº 40/2001 do Senado Federal, qual seja, duas vezes a RCL.

378. Lado outro, esse percentual (169,41%) representa 84,71% do teto máximo estabelecido pela aludida resolução, aquém em 5,29% do limite de alerta definido no inciso III do § 1º do art. 59 da LRF,²⁴¹ que é de 90%.

379. No exercício analisado, a DCL do Estado ficou abaixo do limite de alerta nos três quadrimestres.²⁴²

380. É importante destacar as observações da Unidade Técnica²⁴³ sobre a inclusão dos valores relativos a Depósitos Judiciais na Dívida Consolidada Líquida. Nos moldes preconizados pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, a utilização dos recursos oriundos dos depósitos judiciais de terceiros constitui, em essência, a assunção de uma obrigação, devendo ser considerado para os efeitos de apuração da DCL e respectivos consectários legais.

Importante salientar que, até o 1º quadrimestre de 2021, havia um vultoso saldo de R\$7,034 bilhões na conta contábil 8.1.2.9.1.06 Depósitos Judiciais, registrado em Atos Potenciais Passivos, correspondente à utilização de depósitos judiciais em razão da Lei Estadual 21.720/15 e que não integrou o montante da DCL. Conforme externado em relatórios técnicos anteriores, segundo o MDF, os valores referentes às operações que não foram contabilizadas como operações de crédito – mas que, no entanto, são consideradas ou podem vir a ser consideradas operações de crédito, ou, até mesmo no caso de que passe a haver o entendimento de que essas operações devem integrar a dívida consolidada –

²³⁹ “Art. 3º- A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a: I- no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2; [...]” (Resolução nº 40/2001 - Senado Federal)

²⁴⁰ Trata-se do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação da Resolução, em 2001.

²⁴¹ “Art. 59- [...] § 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem: [...] III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites; [...]” (Lei Complementar federal nº 101/2000)

²⁴² SGAP, peça nº 8, p. 207.

²⁴³ *Ibidem*, p. 209.



devem estar consignados na alínea Outras Dívidas, do Demonstrativo da Dívida Consolidada.

Tal entendimento considera que os registros contábeis relacionados à apropriação dos depósitos judiciais de terceiros, lides das quais o ente público não é parte, devem ter o tratamento de receita de capital e ser enquadrados no conceito de dívida consolidada, constando do referido demonstrativo. Isso, porque a utilização dos recursos oriundos dos depósitos judiciais de terceiros constitui, em essência, a assunção de uma obrigação. Dessa maneira, como o Estado de Minas Gerais não é parte do processo, a quantia utilizada deverá ser devolvida futuramente, assemelhando-se a operação de crédito.

Cabe informar que a Lei Estadual 21.720/2015 foi declarada inconstitucional, por meio da ADI 5353, nas sessões plenárias virtuais do STF, de 1/5/20 a 8/5/20. Questionada novamente sobre a manutenção do registro contábil em atos potenciais passivos mesmo após a decisão do STF, a SEF informou o seguinte:

A Lei Estadual nº 21.720, de 17 de julho de 2015, autorizou a utilização, pelo Poder Executivo, de depósitos judiciais em dinheiro realizados em processos vinculados ao TJMG, com finalidade de aplicação dos recursos para o custeio da previdência social, pagamento de precatórios e assistência judiciária e a amortização da dívida com a União. Entretanto, a citada lei foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da ADI nº 5.353, com eficácia a partir da data do julgamento do mérito que ocorreu em 11/5/2020, com Embargos de Declaração ainda pendentes de julgamento. Neste contexto foi firmado um Termo de Acordo entre o Governo Estadual e o Tribunal de Justiça de Minas Gerais em 11 de agosto de 2021 fixando forma e os prazos atinentes ao cumprimento da decisão do STF, comprometendo assim o Estado a devolver no prazo máximo de 6 anos em parcelas mensais e sucessivas, a partir de janeiro de 2022 os valores relativos aos depósitos judiciais oriundos da Lei 21.720/2015, bem como realizar os repasses dos valores acordados de contraprestação pecuniária a que faz jus o TJMG relativo à gestão dos depósitos judiciais. Nesse sentido a SEF, em agosto de 2021, contabilizou o valor de R\$7.548.911.862,25 do Termo de Acordo no grupo do Passivo não Circulante, fato que ensejará a inclusão de tal obrigação na composição da Dívida Consolidada Líquida/LRF quando da apuração e divulgação do Relatório de Gestão Fiscal – Anexo 2 – DCL referente ao segundo quadrimestre de 2021.

Em relação ao Termo de Acordo entre o Governo Estadual e o TJMG, para devolução dos valores relativos aos depósitos judiciais, o Estado foi questionado quanto à homologação pelo STF, nos autos da ADI 5353. Transcreve-se, do Ofício AGE/GAB/ASSGAB nº 1902/21, a seguinte resposta:

O referido acordo firmado entre o Governo do Estado de Minas Gerais e o Tribunal de Justiça de Minas Gerais foi efetivamente submetido ao Supremo Tribunal Federal, para homologação, nos autos da ADI 5353, por meio da petição nº 79122/2021, protocolada em 13/08/2021. Na mesma data, os autos foram conclusos ao eminente Relator, Ministro Alexandre de Moraes. Em 18/10/2021 houve peticionamento, de autoria da Advocacia-Geral do Estado, esclarecendo que o acordo firmado não visa discutir a inconstitucionalidade declarada da lei, mas tão somente solucionar a questão do tempo para devolução dos depósitos levantados com garantias aos particulares/jurisdicionados, seguindo entendimento firmado pelo egrégio STF em casos semelhantes. O acordo ainda não foi homologado, não havendo movimentação após manifestação do Estado de Minas Gerais.

A Cfamge, ao analisar a memória de cálculo do demonstrativo referente ao 2º quadrimestre, constatou a inclusão anunciada pelo Estado, na alínea Outras Dívidas. Diante do exposto, entende-se que o acordo para pagamento dos depósitos judiciais utilizados em decorrência da Lei 21720/15 e sua consequente



contabilização no Passivo não Circulante, a partir de agosto/21, foram ações extremamente relevantes para maior transparência da dívida, cumprindo, ademais, determinação proposta por esta equipe técnica no Relatório Técnico da Contas Governamentais de 2020, em consonância com os ditames da LRF e conforme orientado pela STN. [...] (Grifos nossos)

381. Tendo em vista o exposto, conclui-se que a Dívida Consolidada acompanhou a disponibilidade de caixa no exercício de 2021 de forma regular.

3.5.9.1. Dívida por contratos

382. A dívida por contratos tem origem na contratação de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses e, no fim do exercício em análise, ela foi equivalente a R\$106,577 bilhões, representando redução de 2,33% em relação a dezembro de 2020 (R\$109,119 bilhões).

383. De outra parte, quando considerados na dívida contratual os valores de obrigações a pagar (restos a pagar) relativos a juros e amortizações, devido a valores pendentes de pagamento por parte do Estado – passivos de longo e curto prazo –, alcança-se o montante de R\$140,707 bilhões, dos quais R\$120,428 bilhões se referem à dívida interna e R\$20,279 bilhões à dívida externa. Esta última cresceu 8,20% em relação a dezembro de 2020 (R\$18,741 bilhões).²⁴⁴

384. O crescimento de 8,20% da dívida externa decorreu da variação cambial e de 7,46% da depreciação do Real frente ao Dólar.

385. Quanto à dívida interna, o contrato mais relevante refere-se à dívida renegociada com a União, que totalizou R\$103,764 bilhões.²⁴⁵

386. Conforme apurado pela CFAMGE,²⁴⁶ há contínuo crescimento da dívida contratual do Estado com a União, tendo em vista o não pagamento dos encargos contratuais de diversas dívidas, a partir de meados de 2018. Assim, a dívida renegociada com a União cresceu 6,88%, 7,22%, 4,96% e 5,71% em 2018, 2019, 2020 e 2021, respectivamente.

387. No que diz respeito às despesas contratuais (juros, encargos e amortização), foram empenhados R\$9,974 bilhões, representando queda de 3,02% em relação ao exercício anterior, abaixo do previsto na LOA 2021.

388. A Tabela 18²⁴⁷ detalha a despesa com o serviço de todas as dívidas do Estado (contratual e previdência).

²⁴⁴ *Ibidem*, p. 212-213.

²⁴⁵ *Ibidem*, p. 213.

²⁴⁶ *Ibidem*, p. 214.

²⁴⁷ *Ibidem*, p. 216.



Tabela 18
Despesa Realizada e Paga com o Serviço da Dívida

Especificação	Despesa Realizada					Despesa Paga					R\$
	Juros	Encargos	Subtotal	Amortização	Total	Juros	Encargos	Subtotal	Amortização	Total	
	(A)	(B)	(C)=(A)+(B)	(D)	(E)=(D)+(C)	(A)	(B)	(C)=(A)+(B)	(D)	(E)=(D)+(C)	
Dívida Contratual Interna	4.023.454.632	73.986.580	4.097.441.212	1.711.516.187	5.808.957.399	9.751.187	1.630.977	11.382.164	21.077.656	32.459.821	
Dívida Interna Refinanciada	2.213.025.362	14.264.101	2.227.289.464	573.345.472	2.800.634.936	-	-	-	-	-	
Dívida Contratual Externa	297.644.707	-	297.644.707	1.067.022.222	1.364.666.929	-	-	-	-	-	
Dívida Contratual Total	6.534.124.702	88.250.681	6.622.375.383	3.351.883.881	9.974.259.264	9.751.187	1.630.977	11.382.164	21.077.656	32.459.821	
Dívida Previdenciária	54.833.054	-	54.833.054	-	54.833.054	-	-	-	-	-	
Parcelamento da Dívida Previdenciária - INSS	18.472.936	-	18.472.936	157.116.091	175.589.027	18.472.936	-	18.472.936	157.116.091	175.589.027	
Outras Dívidas Renegociadas	-	-	-	437.238	437.238	-	-	-	437.238	437.238	
Parcelamento da Dívida com o Paspap	25.773.086	-	25.773.086	45.282.071	71.055.157	25.773.086	-	25.773.086	45.282.071	71.055.157	
Dívida com Garantidor	379.649.999	-	379.649.999	-	379.649.999	-	-	-	-	-	
Total Outras Dívidas	478.729.075	-	478.729.075	202.835.401	681.564.476	44.246.022	-	44.246.022	202.835.401	247.081.423	
Total do Serviço da Dívida	7.012.853.777	88.250.681	7.101.104.458	3.554.719.282	10.655.823.740	53.997.210	1.630.977	55.628.187	223.913.057	279.541.244	

Fonte: Armazém de Informações - Salf

389. A despesa realizada com o serviço da dívida contratual em 2021 representou 83,14% do valor inicialmente previsto na LOA, e o valor pago correspondeu a apenas R\$32,460 milhões, que corresponde a 0,33% do serviço e totalizou R\$9,974 bilhões. Os valores vencidos e não pagos do serviço da dívida contratual alcançaram R\$33,500 bilhões ao final de 2021. Trata-se de aumento expressivo, de 50,57% em relação a 2020, e somou R\$22,248 bilhões.

390. O Estado vem ajuizando diversas ações junto ao Supremo Tribunal Federal, com pedido de tutela provisória, para suspender o bloqueio de valores não pagos relativos às parcelas de dívidas com a União, bem como a execução das contragarantias dos contratos indicados nas petições. Em sessão virtual de 16.09.2020, o Pleno do STF, por unanimidade, referendou as liminares deferidas nos autos das Ações Cíveis Originárias 3108 e 3235.

391. Quanto ao total realizado com o serviço da dívida (contratual e previdenciária), em 2021, de R\$10,656 bilhões, 97,38% foram inscritos em Restos a Pagar Processados (R\$10,376 bilhões).²⁴⁸

392. Assim, o saldo consolidado dos RPP referente ao serviço da dívida aumentou de R\$22,907 bilhões em 2020 para R\$34,402 bilhões em 2021, o que representa elevação de 50,18%.²⁴⁹

393. A despesa realizada com o serviço da dívida contratual em 2021 representou 83,14% do valor inicialmente previsto na LOA e o valor pago correspondeu a apenas R\$32,460 milhões (0,33% do serviço), no total de R\$9,974 bilhões. Os valores vencidos e não pagos do serviço da dívida contratual alcançaram R\$33,500 bilhões no fim de 2021, com aumento expressivo de 50,57% (R\$22,248 bilhões) em relação a 2020

²⁴⁸ *Ibidem*, p. 218.

²⁴⁹ *Ibidem*.



394. A Unidade Técnica mencionou, ainda, que os pagamentos dos contratos garantidos pela União e dos contratos administrados pela STN foram suspensos por força de liminares concedidas pelo STF, o que impediu a União de executar contragarantias e garantias oferecidas pelo Estado. Os valores dessas parcelas não pagas, bem como os encargos decorrentes do não pagamento, foram reconhecidos no saldo atual.²⁵⁰

395. Logo, observa-se que o Governo tem acumulado quantias expressivas para liquidação posterior, sendo cabível o envio de **recomendação ao Poder Executivo estadual** para que:

▶ evite a utilização de Restos a Pagar como mecanismo de endividamento de longo prazo.

3.5.9.2. Dívida com a União

396. Em dezembro de 2021, o estoque da dívida do Estado com a União Federal estava em R\$140,707 bilhões.

397. Todo o serviço da dívida (juros, taxas, comissões e outros encargos) não pago pelo Governo Estadual entra no estoque da dívida.

398. Se o Estado não cumprir com a sua parte nos prazos estipulados, o Tesouro Nacional pode impedir financiamentos futuros, além de descontar o valor mediante bloqueios nos repasses federais ordinários.

399. Quanto à adesão pelo Estado de Minas Gerais ao Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) – Lei federal nº 9.496/1997 –,²⁵¹ trata-se de compromisso para fins de cumprimento de metas anuais de ajuste fiscal, incluindo aquelas relacionadas à dívida do Estado com a União.

400. No que se refere especificamente ao PAF MG do exercício de 2021, verificou-se que o Estado foi dispensado da fixação de metas e compromissos por ter manifestado a intenção de aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, nos termos da Lei Complementar federal nº 159/2017.²⁵² Foram mantidas as obrigações de encaminhar informações e documentos, o que foi atendido pelo Estado, conforme documento disponível no sítio eletrônico do Tesouro Nacional Transparente.²⁵³

401. Prosseguindo, a Lei Complementar federal nº 178/2021²⁵⁴ alterou os requisitos e procedimentos relativos ao Regime de Recuperação Fiscal previstos na Lei Complementar

²⁵⁰ *Ibidem*.

²⁵¹ Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal.

²⁵² Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares nº 101, de 4 de maio de 2000, e nº 156, de 28 de dezembro de 2016.

²⁵³ SGAP, peça nº 8, p. 222.

²⁵⁴ Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a



federal nº 159/2017, aprimorando os critérios de habilitação, prazo de vigência, condições de refinanciamento de dívidas, entre outros.

402. De acordo com o Novo Regime de Recuperação Fiscal (NRRF), o prazo de vigência foi ampliado para 9 (nove) anos, ficando assegurado o refinanciamento de todos os valores não pagos, inclusive os montantes suspensos por decisões liminares.

403. Além disso, o Estado usufruirá da suspensão do pagamento do serviço da dívida integralmente no primeiro ano de vigência, sendo ele retomado progressivamente.

404. Como bem observou a CFAMGE, *“trata-se, portanto, de uma solução sustentável de longo prazo, pois, além de conceder o alívio financeiro imediato, possibilita ao Estado reestruturar suas finanças gradualmente, com o intuito de alcançar o equilíbrio fiscal”*.²⁵⁵

405. Em compensação, *“o Estado deverá cumprir as exigências e vedações previstas na LC 159/17, que, de forma geral, são voltadas à restrição do aumento de despesas”*.²⁵⁶

406. Diante da nova Lei Complementar federal nº 178/2021, a União contestou decisão liminar do STF de suspensão dos pagamentos da dívida, na Ação Civil Originária nº 3244.

407. Nessa conjuntura, o Poder Executivo Estadual apresentou à Assembleia Legislativa o Substitutivo nº 2, ao Projeto de Lei estadual nº 1.202/2019, que autoriza o Estado a aderir ao NRRF.

408. Em mensagem enviada à Assembleia Legislativa, o Poder Executivo de Minas Gerais expõe que, caso não se aprove tal adesão e na hipótese de queda das liminares de suspensão do pagamento da dívida contratual, o Estado será obrigado a desembolsar, imediatamente, montantes vultosos referentes a valores não pagos, no importe de R\$34,117 bilhões, que não se encontram disponíveis em caixa.

409. Este Órgão Ministerial entende que a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal se apresenta como perspectiva viável para o reequilíbrio das contas públicas e manutenção de serviços públicos essenciais.

3.5.10. Resultados primário e nominal

410. Em cumprimento ao disposto no § 1º do art. 4º da LRF,²⁵⁷ as metas anuais – em valores correntes e constantes das receitas, despesas, resultados nominal e primário e

Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

²⁵⁵ SGAP, peça nº 8, p. 225.

²⁵⁶ *Ibidem*.

²⁵⁷ “Art. 4º. [...] § 1º- Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. [...]” (Lei Complementar federal nº 101/2000)



montante da dívida pública consolidada e líquida, para o exercício em análise e para os dois exercícios subsequentes – estão contempladas no Anexo de Metas Fiscais da LDO 2021.

411. Nos termos do art. 53, inciso III, da LRF,²⁵⁸ o Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal acompanha o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, publicado até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre.

412. O resultado nominal representa a diferença entre receitas e despesas totais no exercício.

413. Por sua vez, o resultado primário surge do confronto de receitas e despesas primárias, excluída a parcela referente aos juros nominais incidentes sobre a dívida líquida. Sua apuração permite a avaliação do impacto da política fiscal nas contas públicas. Os *superavits* primários contribuem para a redução da dívida líquida. Em contrapartida, os *deficits* primários indicam a parcela do aumento da dívida líquida resultante do financiamento de gastos primários, que ultrapassam as receitas primárias.

414. O demonstrativo dos resultados primário e nominal referente ao 6º bimestre (Anexo 6 do RREO) foi publicado em 28.01.2022.

415. Com o intuito de viabilizar a compatibilidade das programações dos orçamentos com as metas fiscais, na esteira do Manual de Demonstrativos Fiscais,²⁵⁹ o Estado apresentou o referido demonstrativo utilizando a metodologia do regime de caixa para as receitas e despesas. A previsão de metas de ambos os resultados primário e nominal foi deficitária, no valor de R\$663,621 milhões e R\$6,734 bilhões, respectivamente.

416. Por outro lado, conforme dados referentes ao 6º bimestre de 2021, foi apresentado resultado primário superavitário, no montante de R\$13,530 bilhões, superior em R\$14,193 bilhões à meta pactuada para o exercício, que resultou em déficit de R\$663,621 milhões.²⁶⁰

417. Há que se atentar para o fato de que o resultado primário superavitário apurado pelo regime de caixa omitiu o crescimento dos Restos a Pagar e os financiamentos com fornecedores.²⁶¹

418. O resultado nominal (acima da linha) tem por objetivo medir a variação da DCL em determinado período e representa a soma da conta de juros, receitas primárias e despesas primárias. Nesse caso, verificou-se que o resultado nominal acima da linha ficou positivo em R\$7,255 bilhões, superior em R\$13,989 bilhões à meta pactuada na LDO de 2021, que resultou em *deficit* de R\$6,734 bilhões.²⁶²

419. Nessa esteira, os dados apresentados demonstram que as metas – resultados primário e nominal – para o exercício de 2021 foram cumpridas.

²⁵⁸ “Art. 53. Acompanharão o Relatório Resumido demonstrativos relativos a: [...] III - resultados nominal e primário; [...] (Lei Complementar federal nº 101/2000)

²⁵⁹ BRASIL. **Manual de Demonstrativos Fiscais**, *op. cit.*

²⁶⁰ SGAP, peça nº 8, p. 229.

²⁶¹ *Ibidem.*

²⁶² *Ibidem.*



420. A Unidade Técnica voltou a alertar quanto à ausência de notas explicativas nos demonstrativos publicados no exercício de 2021, para elucidar os principais aspectos que influenciaram os resultados apurados.²⁶³

421. Logo, este Órgão Ministerial entende pelo envio de **determinação ao Poder Executivo** para que:

► proceda à divulgação de notas explicativas no demonstrativo dos resultados primário e nominal, acerca dos valores que compõem a linha Outros Ajustes do quadro Ajuste Metodológico, em observância ao princípio da transparência.

422. De outra parte, ainda acerca dos ajustes metodológicos entre os resultados acima e abaixo da linha, a Unidade Técnica entendeu pela necessidade de esclarecimentos acerca da realização de ajuste metodológico entre os seguintes resultados acima e abaixo da linha:

- no demonstrativo do 6º bimestre de 2020, referente à redução da conta 2.2.8.9.1.01.06 – Cota-Parte do FUNDEB, que diminuiu a Dívida Consolidada em R\$1,970 bilhão no fim daquele ano;
- no demonstrativo do 6º bimestre de 2021, referente à redução da conta 2.2.8.9.1.01.06 – Cota-Parte do FUNDEB, que diminuiu a Dívida Consolidada em R\$ 1,477 bilhão, no fim do exercício;
- referente à inclusão dos depósitos judiciais na Dívida Consolidada, que aumentou em R\$7,549 bilhões no exercício de 2021.²⁶⁴

423. Na defesa apresentada,²⁶⁵ o Estado cita o item 80 da NBC T SP 11, que trata da Estrutura do Balanço Patrimonial, para fundamentar a reclassificação do saldo da conta 2.2.8.9.1.01.06 (Cota-Parte do FUNDEB), constante do Passivo Não Circulante, no valor de R\$1,477 bilhão, no fim de 2020, para o Passivo Circulante, conta contábil 2.1.8.8.1.17 (Repasse de Recursos Constitucionais/Legais). Afirma, ainda, que o montante de R\$1,477 bilhão não integrou a DCL em 31.12.2021 e, igualmente, o montante de R\$1,970 bilhão não integrou a DCL em 31.12.2020, em razão de determinação do Manual de Demonstrativos Fiscais.

424. A CFAMGE observou que o esclarecimento apresentado não responde ao cerne do apontamento, sobre *“qual o ajuste metodológico realizado no Resultado Nominal abaixo da linha, para equipará-lo ao Resultado Nominal acima da linha”*.²⁶⁶

425. Assim, este Órgão Ministerial entende pelo **envio de determinação ao Poder Executivo estadual** para que:

► elabore notas explicativas com o fim de elucidar os principais aspectos que influenciaram os resultados apurados (primário e nominal), consoante previsão do Manual de Demonstrativos Fiscais.

²⁶³ *Ibidem*, p. 230.

²⁶⁴ *Ibidem*, p. 232.

²⁶⁵ SGAP, peça n° 62.

²⁶⁶ SGAP, peça n° 82.



3.5.11. Restos a Pagar

426. A definição de Restos a Pagar é dada pelo art. 36 da Lei federal nº 4.320/1964,²⁶⁷ que estabelece normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

427. Como se verifica, as despesas inscritas em Restos a Pagar dividem-se em Processadas (despesas empenhadas e não pagas até o encerramento do exercício, mas que sofreram liquidação) e Não Processadas (empenhadas e não pagas e que não sofreram liquidação). Na acepção da lei, para fins de encerramento do exercício financeiro, a despesa empenhada pertence ao exercício em que ocorreu, onerando o orçamento desse mesmo exercício.

428. Em tese, essas despesas, uma vez legalmente empenhadas, não pagas e não canceladas até 31 de dezembro do respectivo exercício financeiro, devem ser financiadas à conta de recursos arrecadados durante o próprio exercício em que se verificou a efetivação do empenho, de acordo com o art. 35 da Lei federal nº 4.320/1964,²⁶⁸ pois pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas.

429. O art. 50, inciso II, da LRF,²⁶⁹ dispõe que, além de obedecer às normas de contabilidade pública, as despesas e a assunção de compromissos serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa.

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

3.5.11.1. Estoque de Restos a Pagar

431. Verifica-se do estudo da Unidade Técnica que o estoque de Restos a Pagar alcançou o montante de R\$58,869 bilhões, dos quais R\$48.143.164.217,32 foram inscritos em Restos a Pagar Processados e R\$10.726.145.011,14 em Restos a Pagar não Processados.²⁷⁰

432. O estoque de Restos a Pagar do exercício de 2021 apresentou acréscimo de 25% (R\$47,098 bilhões) em relação ao exercício anterior.

²⁶⁷ “Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas. [...]” (Lei federal nº 4.320/1964)

²⁶⁸ “Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro: I - as receitas nele arrecadadas; II - as despesas nele legalmente empenhadas.” (Lei federal nº 4.320/1964)

²⁶⁹ “Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes: [...] II - a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa; [...]” (Lei Complementar federal nº 101/2000)

²⁷⁰ SGAP, peça nº 8, p. 235.



433. A análise da composição do estoque de Restos a Pagar revela que 95,29% (R\$56,095 bilhões) se referem a obrigações contraídas pelo Poder Executivo, dos quais 37,16% (R\$20,843 bilhões) foram inscritos no exercício de 2021.

434. Assim, permanece a situação verificada nos exercícios anteriores: estoque de valores antigos de RPP desde 1997 e de RPNP desde 2012.

435. Do total de inscrições em Restos a Pagar no exercício de 2021, R\$20.842.861.759,28 pertencem ao Executivo, R\$12.173.853,59 à Defensoria Pública, R\$191.465.326,31 ao Poder Legislativo, R\$19.169.485,48 ao Tribunal de Contas, R\$1.501.475.294,19 ao Poder Judiciário e R\$219.014.822,08 ao Ministério Público.²⁷¹

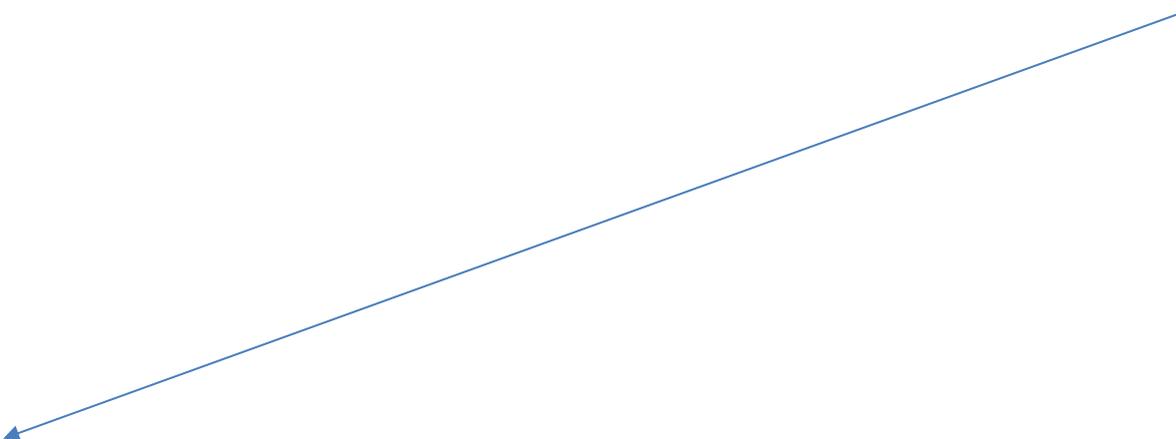
436. Embora o Governo Estadual tenha prestado esclarecimentos e afirmado que faz o acompanhamento dos valores históricos inscritos em Restos a Pagar,²⁷² ainda assim, este Órgão Ministerial entende ser cabível o envio de **recomendação ao Poder Executivo estadual** para que:

► apresente um plano de ação conjunto com as unidades setoriais de Contabilidade e Finanças, descrevendo as medidas a serem tomadas para confirmar a pertinência dos saldos, as melhorias nos controles, a regularização e o saneamento das ocorrências pendentes no estoque de Restos a Pagar.

3.5.11.2. Evolução das inscrições em Restos a Pagar

437. Se comparada a evolução das inscrições em Restos a Pagar desde o exercício de 2016 até 2021, verifica-se crescimento nominal de 123,66% (RPP) e de 47,17 (RPNP).²⁷³

438. Quanto ao resultado orçamentário e à inscrição em Restos a Pagar, veja-se a Tabela 19²⁷⁴ a seguir reproduzida:



²⁷¹ *Ibidem*.

²⁷² SGAP, peça n° 62.

²⁷³ SGAP, peça n° 8, p. 237.

²⁷⁴ *Ibidem*, p. 238.



Tabela 19

Evolução do Resultado Orçamentário x Inscrições e Pagamentos de Restos a Pagar

Exercícios de 2016 a 2021											R\$
Anos	Receita Arrecadada	Despesa Empenhada (A)	Resultado Orçamentário	Varição ano a ano %	Inscrições por Exercício (B)	Varição ano a ano %	AH (B / A) %	Total Pago RP (C)	Varição ano a ano %	AH (C / B) %	
2016	83.965.708.705,68	88.129.098.217,78	(4.163.389.512,10)	53,56	11.816.506.818,43	23,32	13,41	7.421.906.892,42	114,33	62,81	
2017	88.623.909.094,56	98.391.669.163,23	(9.767.760.068,67)	134,61	16.238.691.719,40	37,42	16,50	8.534.314.760,87	14,99	52,56	
2018	91.753.963.517,28	102.986.641.548,54	(11.232.678.031,26)	15,00	19.781.977.791,96	21,82	19,21	11.190.508.917,94	31,12	56,57	
2019	99.548.340.319,15	108.180.584.581,07	(8.632.244.261,92)	(23,15)	23.140.833.182,01	16,98	21,39	9.644.273.367,85	(13,82)	41,68	
2020	104.254.001.143,30	107.107.557.289,70	(2.853.556.146,40)	(66,94)	20.516.173.934,17	(11,34)	19,15	11.792.842.710,25	22,28	57,48	
2021	128.995.497.417,03	128.891.804.746,54	103.692.670,49	(103,63)	22.786.160.540,93	11,06	17,68	8.706.359.919,46	(26,17)	38,21	

Fonte: Armazém de Informações - Sisi e RREO, 2016 a 2021.

439. Como se vê, o Estado apresentou *superavit* da execução orçamentária em 2021, após sucessivos *deficits*.

3.5.11.3. Demonstrativos de Restos a Pagar do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO

440. Os demonstrativos de restos a pagar do RREO relativos a todos os bimestres do exercício de 2021 foram publicados no prazo legal, conforme disposto no art. 52, *caput*, e art. 53, inciso V, da LRF.²⁷⁵

441. Infere-se do exame técnico que, do montante de R\$8,273 bilhões inscritos em RPNP, no exercício anterior, foram cancelados R\$1,327 bilhão, pagos R\$1,977 bilhão, restando R\$1,254 bilhão a ser liquidado, pendente de pagamento. Destarte, no fim do exercício restaram R\$3,715 bilhões de saldo de RPNP de exercícios anteriores, que, somados às inscrições do exercício de 2021 (R\$7,011 bilhões), alcançaram o montante de R\$10,726 bilhões, dos quais a maior parte das despesas está registrada no Poder Executivo (R\$9,987 bilhões - 93,11%).²⁷⁶

442. Segundo a CFAMGE, quando analisados os RPNP, pelas principais funções de Governo,²⁷⁷ chega-se às seguintes informações.

²⁷⁵ “Art. 52. O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de: I - balanço orçamentário, que especificará, por categoria econômica, as: [...] Art. 53. Acompanharão o Relatório Resumido demonstrativos relativos a: [...] V - Restos a Pagar, detalhando, por Poder e órgão referido no art. 20, os valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar. [...]” (Lei Complementar federal nº 101/2000)

²⁷⁶ SGAP, peça nº 8, p. 246.

²⁷⁷ *Ibidem*, p. 248.



443. A “função saúde”, por exemplo, teve pagamentos da ordem de R\$1,049 bilhão, que representou 7,01% da despesa realizada, restando, ainda, um saldo de RPNP de R\$3,007 bilhões (28,03%).²⁷⁸

444. Igualmente, a “função educação” teve pagamentos da ordem de R\$178,878 milhões, que representaram apenas 1,17% da despesa realizada, restando, ainda, um saldo de R\$2,681 bilhões (25%), a ser executado no exercício de 2022.²⁷⁹

445. Cumpre acrescentar que os RPNP classificados no Programa 26- Enfrentamento dos Efeitos da Pandemia de Covid-19 perfizeram o montante de R\$50,798 milhões.²⁸⁰ Sob esse aspecto, tem-se que 97,72% foram gastos em Outras Despesas Correntes (R\$49,641 milhões), dos quais R\$24,686 milhões (48,60%) referentes a Contribuições (despesas orçamentárias sem a correspondente contraprestação direta em bens e serviços), R\$14,394 milhões (28,34%) a Outros Serviços de Terceiros/Pessoa Jurídica e R\$8,952 milhões (17,62%) com Material de Consumo.²⁸¹

446. Assim, houve a publicação dos demonstrativos de Restos a Pagar do Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

3.5.11.4. Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar do Relatório de Gestão Fiscal – RGF

447. Os demonstrativos da disponibilidade de caixa e de Restos a Pagar – Anexo 5 relativos ao terceiro quadrimestre foram publicados no prazo legal, como previsto no art. 50, inciso I, da LRF,²⁸² à exceção da Defensoria Pública, que não o fez, mas teve os seus valores consolidados pela SCCG/SEF.²⁸³

448. De acordo com esses demonstrativos, o Poder Executivo já apresentava, antes das inscrições do exercício, insuficiência financeira no valor de R\$35,156 bilhões, o que resultou, após as inscrições dos RPNP, numa insuficiência de R\$41,622 bilhões, 2,95% maior que a insuficiência atingida em 2020.²⁸⁴

449. Considerando os saldos dos outros Poderes, o Estado já apresentava, antes da inscrição dos Restos a Pagar, insuficiência financeira de R\$31,565 bilhões, que, somada à inscrição de RPNP no valor de R\$7.011.211.510,87, alcançou o montante de

²⁷⁸ *Ibidem*.

²⁷⁹ *Ibidem*.

²⁸⁰ *Ibidem*, p. 250.

²⁸¹ *Ibidem*.

²⁸² “Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes: I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada; [...]” (Lei Complementar federal nº 101/2000)

²⁸³ SGAP, peça nº 8, p. 239.

²⁸⁴ *Ibidem*, p. 240.



R\$38.576.747.876,71, o que indica descumprimento do art. 1º, § 1º,²⁸⁵ e art. 55, inciso III, alínea “b”, item 3, da LRF.²⁸⁶

450. Fato é que a inscrição de Restos a Pagar sem disponibilidade de caixa, além de nitidamente incompatível com as disposições da LRF, tem elevado a dívida de curto prazo, obrigando o Estado a quitar despesas geradas em exercícios anteriores com recursos atuais, deixando a descoberto as despesas fixadas no exercício corrente.

451. Para Caldas Furtado, a inscrição de Restos a Pagar sem disponibilidade financeira acaba por produzir verdadeiro orçamento paralelo, que a LRF buscou combater. Cumpre transcrever do autor as seguintes lições:

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

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

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

²⁸⁵ “**Art. 1º.** Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição. § 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. [...]” (Lei Complementar federal nº 101/2000)

²⁸⁶ “**Art. 55.** O relatório conterá: [...] III - demonstrativos, no último quadrimestre: [...] b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas: [...] 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa; [...]” (Lei Complementar federal nº 101/2000)



ao sistema orçamentário que a Lei Complementar nº 101/00 (LRF) pretendeu combater.²⁸⁷

452. No mesmo sentido é a observação constante do estudo da Unidade Técnica, *in verbis*:

A utilização dos Restos a Pagar tem sido desvirtuada, deixando de ser uma ferramenta de exceção para tornar-se modalidade amplamente utilizada de execução da despesa, criando uma atípica plurianualidade orçamentária, que fere o princípio da anualidade, pois a execução da despesa tem se estendido por vários exercícios; ferindo, ainda, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, pois não é razoável e tampouco proporcional o crescimento do estoque de Restos a Pagar verificado nos últimos exercícios, principalmente sem a correspondente disponibilidade financeira [...].²⁸⁸

453. Dessa forma, entende-se que o Estado descumpriu comandos da LRF, notadamente o art. 1º, § 1º, e o art. 55, inciso III, alínea “b”, item 3, devendo, assim, ser expedida **determinação ao Poder Executivo estadual** para que:

▶ apure responsabilidades e adote medidas de regularização.

3.5.12. Precatórios

454. Inicialmente, cabe registrar que, em 14.12.2017, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 99, que alterou o art. 101 do ADCT da CR/88,²⁸⁹ instituiu novo regime especial de pagamento de precatórios e estendeu o prazo para sua quitação até 31.12.2024.

455. Além disso, fixou para o Estado a obrigação de depositar 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas, apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça.

²⁸⁷ FURTADO, José de Ribamar Caldas. **Elementos de Direito Financeiro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 230-231. Grifos nossos.

²⁸⁸ SGAP, peça nº 8, p. 241, grifos nossos.

²⁸⁹ “**Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, até 31 de dezembro de 2029, seus débitos** vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo, depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021) [...]” (ADCT – CR/88, grifos nossos)



456. Em 15.03.2021, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 109, estendendo novamente o prazo para quitação de precatórios até 31.12.2029.

457. Já em Minas Gerais, o regime especial de pagamento de precatórios foi instituído pelas Leis estaduais nº 19.407/2010²⁹⁰ e nº 21.720/2015²⁹¹.

458. Após exame empreendido pela CFAMGE, infere-se que o saldo de precatórios judiciais integrou a dívida consolidada estadual para efeito de apuração dos limites de endividamento, em consonância com o § 7º do art. 30 da LRF²⁹², no montante de R\$5.465.256.959,66, o que representa acréscimo de 17,41% em relação ao exercício anterior (R\$4.654.848.333,21).²⁹³

459. Destaca-se, ainda, como bem pontuado pela CFAMGE, que a parcela mais significativa está consignada na conta “Sentença Judicial – Precatórios Posteriores à LRF” da Administração Direta, que registrou, no encerramento do exercício, o valor de R\$2.444.741.931,72.²⁹⁴ Quando verificadas as dívidas de precatórios por unidade orçamentária, tem-se que os saldos de precatórios/sentenças judiciais da AGE, DEER e IPSEMG respondem por 80% da dívida.

460. Mais detalhadamente, a conta destinada a receber os aportes para pagamento das despesas com precatórios e requisições de pequeno valor (RPVS) dispunha, no fim do exercício de 2021, de saldo de R\$2,342 bilhões, percentual 41% maior que o registrado no exercício anterior (R\$1,658 bilhão). Tal disponibilidade de recursos (R\$2,342 bilhões) corresponde a quase 50% do total devido pelo Estado, devendo-se ainda lembrar que o art. 2º da EC 109, de 15.03.2021, fixou o prazo-limite para a total regularização da dívida de precatório em 31.12.2029.

461. Nesse sentido, observou a CFAMGE que o Estado de Minas Gerais registrou em 2021 movimentação a débito no montante de R\$1,238 bilhão, referente à conta de Depósitos Especiais – Sentença Judicial/Precatórios, sendo R\$1,063 bilhão referente a ordens de pagamento efetuadas para o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.²⁹⁵

462. Tal valor proposto foi adequado ao previsto no art. 101, *caput*, do ADCT da CR/88, o que permite a quitação de todo o passivo até 2024. O montante representa percentual considerável da RCL, estimada pela SEF, à época, em R\$65.900 bilhões. Ademais, ocorreram, nos primeiros meses de 2021, depósitos de R\$95,250 milhões em janeiro e de R\$95,000 milhões em fevereiro e março, totalizando R\$285,250 milhões, relativos ao saldo

²⁹⁰ Autoriza o Estado de Minas Gerais a liquidar débitos de precatórios judiciais, mediante acordos diretos com seus credores, nos termos do art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República, dá nova redação ao art. 11 da Lei nº 14.699, de 6 de agosto de 2003, e dá outras providências.

²⁹¹ Dispõe sobre a utilização de depósitos judiciais em dinheiro, tributários e não tributários, realizados em processos vinculados ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais – TJMG, para o custeio da Previdência Social, o pagamento de precatórios e assistência judiciária e a amortização da dívida com a União.

²⁹² “Art. 30. [...] § 7º Os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.” (Lei Complementar federal nº 101/2000)

²⁹³ SGAP, peça nº 8, p. 251.

²⁹⁴ *Ibidem*.

²⁹⁵ *Ibidem*, p. 253.



remanescente de 2020, tendo em vista alteração no plano de pagamento dos precatórios daquele exercício.²⁹⁶

463. Assim, tais medidas espelham a efetivação do plano de pagamento dos precatórios estaduais para o exercício de 2021, apresentado por meio do Ofício AGE/GAB/ASSGAB nº 918/2020, relativo ao acordo firmado entre a AGE e o TJMG. O ajuste foi cumprido considerando o depósito de R\$744,715 milhões e mais aquele montante de R\$285,250 milhões, referente ao saldo remanescente de 2020.²⁹⁷

464. Não obstante esse avanço, segundo a CFAMGE,²⁹⁸ tendo em vista a dificuldade apontada para apurar as contrapartidas das extinções da dívida de precatórios com os respectivos créditos a inscrever em dívida ativa ou já inscritos ante a ausência de informações no SIAFI, ressalta-se a necessidade, como proposto, de **recomendação ao Poder Executivo estadual** para que:

► crie um nível auxiliar comum para as contas patrimoniais de Precatórios, de Créditos a Inscrever em Dívida Ativa e de Dívida Ativa, capaz de promover a transparência necessária a esse tipo de transação, cada vez mais comum na gestão pública.

465. Já em relação à apuração das despesas orçamentárias, constatou-se que, do montante de R\$1,553 bilhão em créditos orçamentários autorizados para pagamento dos precatórios, sentenças judiciais e RPVS, foram realizadas somente R\$21,401 milhões e quitados R\$379,076 milhões. Verificou-se que a AGE, apesar de ter recebido quase 80% do total dos créditos autorizados para o exercício, empenhou apenas 14,53%, enquanto o DEER empenhou quase 90% e o IPSEMG, 92% na Fonte 10 e 15% na Fonte 60.²⁹⁹

466. Em decorrência da discrepância superior a 100% entre o total de pagamentos de precatórios apurado em consulta no SIAFI (R\$379,076 milhões) e o apresentado no site da AGE (R\$770,864 milhões), foram solicitados esclarecimentos.

467. Na defesa apresentada,³⁰⁰ a Advocacia-Geral do Estado apresentou as seguintes alegações, *in verbis*:

Quanto às questões afetas ao pagamento do precatório, é preciso indicar que a Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais é responsável apenas e tão somente pela baixa dos precatórios inerentes à Administração Direta estadual, sendo que a baixa dos precatórios relacionados à Administração indireta é pulverizada entre as várias entidades que a compõe, através de seus departamentos financeiros.

No entanto, mesmo nestas circunstâncias, no intuito de atingir uma gestão padronizada do ato administrativo em questão, a Advocacia-Geral do Estado, em parceria com a Secretaria de Estado da Fazenda, busca auxiliar a gestão da baixa dos precatórios estaduais da Administração Indireta.

Quanto à divergência de valores, é necessário apontar que, enquanto o Estado de Minas Gerais estiver inserido no regime especial de pagamento a gestão e o

²⁹⁶ *Ibidem*, p. 254.

²⁹⁷ *Ibidem*.

²⁹⁸ *Ibidem*, p. 256.

²⁹⁹ *Ibidem*, p. 257.

³⁰⁰ SGAP, peça nº 62.



pagamento dos precatórios compete ao Tribunal de Justiça de MG, nos termos do art. 101, caput, do ADCT, da CR/88 [...].

Compete ao Governo do Estado de Minas Gerais, a apresentação anual do plano de pagamento de precatórios, o que foi feito e homologado pelo Presidente do TJMG, com previsão de depósito no exercício de 2021, de cerca de R\$770 milhões de reais.

Cabe salientar, que realizado o depósito mensal no valor estipulado no plano anual, a efetivação dos pagamentos, bem como a sua gestão, passa a ser feita pelo TJMG, através de sua Central de Precatórios CPREC/TJMG, que encaminha os termos de pagamentos realizados à AGE/MG para a baixa daqueles inerentes à administração direta, na medida em que os mesmos vão ocorrendo.

Ademais, foi publicado no site da AGE, em relação às despesas de precatórios o valor de R\$753.063.097,05 milhões (setecentos e cinquenta e três milhões, sessenta e três mil, noventa e sete reais e cinco centavos), valor esse informado pelo TJMMG em 23/12/2001.

Por solicitação do Relator de Contas do Governo, a respeito das despesas de precatórios, foi emitido pela Gerência de Recursos e Precatórios – CEPREC, Relatório de Pagamento de Precatórios do TJMG, encaminhado através de Memorando AGE/PT nº 11/2022, datado de 10 de fevereiro de 2022 (processo SEI 1500.01.0190711/2021-94) onde se apresenta o montante de R\$711.311.362,62 (setecentos e onze milhões, trezentos e onze mil, trezentos e sessenta e dois reais e sessenta e dois centavos).

Imperioso destacarmos que referido Relatório foi encaminhado em fevereiro de 2022, já excluídos valores de alvarás cancelados após o início do exercício de 2022, cancelamentos que ocorreram em razão de falecimento do credor ou divergência das contas informadas para depósitos, etc... e alvarás com valores revistos pelo TJMG/CEPREC o que explica a divergência no montante de R\$41.751.734,43 (quarenta e um milhões, setecentos e cinquenta e um mil, setecentos e quarenta e três reais e quarenta e três centavos) entre o apresentado no site (datado de dezembro de 2021 e no Relatório de Pagamentos de Precatório (fevereiro 2022).

Considerando que a planilha no sítio eletrônico da AGE traz a soma dos valores de precatórios pagos pelo TJMG, TRT 3ª Região, TRF e TJMMG, uma vez que, alterado valor do TJMG, a soma apresentará naturalmente a diferença.

Assim sendo, o valor a ser retificado no site da AGE é de R\$ 729.112.769,06 (setecentos e vinte e nove milhões, cento e doze mil reais, setecentos sessenta e nove reais e seis centavos), informação que se retifica, também para estes fins [...]

Como critério de aferição adotado para o montante pago, no SIAFI, a AGE/MG leva em consideração os termos de pagamentos a ela encaminhados pelo TJMG, inerentes aos precatórios da Administração Direta. Por não contarmos com um sistema informatizado e integrado entre AGE e TJMG, buscando automaticamente as decisões para posterior quitação financeira escritural (SIAFI) do pagamento do precatório, essas baixas não são efetuadas tempestivamente, situação essa agravada, em função da onda roxa no ano anterior.

A divergência apurada entre contabilização no SIAFI (R\$ 379,076 milhões) e o informado pela AGE (770,865 milhões) está sendo contabilizada neste exercício financeiro.



468. De acordo com o entendimento deste Órgão Ministerial, ficou evidente a ausência de tempestividade, transparência e controle operacional na evidenciação orçamentária e patrimonial da movimentação da dívida de precatórios, visto não existir compatibilidade entre os sistemas utilizados pelos órgãos responsáveis por sua gestão, principalmente o TJMG, a SEF e a AGE, tornando impossível ao controle externo realizar um trabalho conclusivo e confiável sobre o tema, uma vez que conta apenas com os lançamentos no SIAFI e os subsídios da AGE.

469. De todo modo, vale colacionar entendimento técnico sobre a divergência apontada, *in verbis*:

Importa ressaltar que divergências dessa natureza têm sido apontadas em exercícios anteriores, sendo que, em seus últimos esclarecimentos relativos à Abertura de Vista de 2019 e de 2020, a AGE admitiu ser 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; e, conforme a Procuradoria do Tesouro, Precatórios e Trabalho, quanto às divergências referentes ao exercício de 2020, elas resultaram da falta de acesso, em tempo hábil, a todas as decisões proferidas pela Ceprec, relativas às quitações financeiras escriturais realizadas até o último dia do exercício financeiro. Além disso, a AGE informou sobre a existência de valores que constaram no relatório fornecido pelo TJMG, de 2020, 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.

Portanto, a partir dos fatos e dos esclarecimentos mencionados, fica evidente a ausência de tempestividade, de transparência e de controle operacional na evidenciação orçamentária e patrimonial da movimentação da dívida de precatórios, visto não existir compatibilidade entre os sistemas utilizados pelos órgãos responsáveis pela sua gestão, principalmente o TJMG, a SEF e a AGE, tornando impossível, ao controle externo, realizar um trabalho conclusivo e confiável sobre o tema, na medida em que conta apenas com os lançamentos no SIAFI e os subsídios da AGE.

A esse respeito, vale destacar que o art. 48, § 6º, da LRF, estabelece a obrigatoriedade de todos os Poderes utilizarem sistema único e integrados de execução orçamentária, administração financeira e controle – SIAFICS. Em virtude disso, foi editado, em 2020, o Decreto 10.540/20, por meio do qual foram estabelecidos requisitos mínimos para os SIAFICS. Segundo esse decreto, 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 101/2000”. 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 e considerando a criação de nova Conta Contábil no Passivo Não Circulante, com a denominação de Sentenças Judiciais Precatórios – Férias Prêmio/Abonos a Pagar, para o registro do ajuste no valor significativo de R\$684,523 milhões; as divergências existentes nos totais de despesas realizadas e pagas, apuradas no Siafi e informadas pela AGE; a dificuldade de acompanhamento da movimentação dos precatórios e das compensações efetuadas com créditos tributários; esta Coordenadoria sugere a realização de Auditoria, com a finalidade de desenvolver ações conjuntas com a SEF, a AGE e o TJMG, 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, atentando para a importância da correta utilização da Procedência 9 – Recursos para Pagamento de Precatórios, criada, justamente, para segregar as despesas de Precatórios das demais obrigações do Estado, inclusive, os respectivos Restos a Pagar.³⁰¹

470. Ante o exposto, este Órgão Ministerial ratifica a análise elaborada pela CFAMGE, entendendo pelo envio de **recomendação aos Poderes Executivo e Judiciário** para que

471. ► promovam a integração e a compatibilidade entre os sistemas e as informações utilizadas por seus órgãos no que diz respeito aos precatórios, atentando para a importância da correta utilização da Procedência 9- Recursos para Pagamento de Precatórios, criada, justamente, para segregar as despesas de precatórios das demais obrigações do Estado, inclusive, os respectivos Restos a Pagar.

472. Além disso, deve ser **determinada a realização de auditoria**, com a finalidade de desenvolver ações conjuntas com a SEF, a AGE e o TJMG, para estabelecimento de 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, na forma sugerida pela Unidade Técnica no reexame efetuado à peça nº 82 do SGAP.

3.5.13. Despesas com pessoal

3.5.13.1. Limite Consolidado do Estado

473. A Constituição da República, em seu art. 169,³⁰² prescreve que a despesa com pessoal ativo e inativo dos Estados e demais entes não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

³⁰¹ SGAP, peça nº 8, p. 259-260.

³⁰² “Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021).” (CR/1988)



474. Ao regulamentar esse dispositivo constitucional, a LRF definiu a abrangência do conceito de despesa total com pessoal (art. 18), fixou os limites que não poderão ser excedidos pelos entes da Federação (art. 19) e estabeleceu, no âmbito do Estado, a repartição dos limites globais por Poder (inciso II do art. 20), para apuração do gasto com pessoal.³⁰³

³⁰³ **Art. 18.** Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. § 1º- Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal". § 2º- A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência. § 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021) § 3º Para a apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021) **Art. 19.** Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: I - União: 50% (cinquenta por cento); II - Estados: 60% (sessenta por cento); III - Municípios: 60% (sessenta por cento). § 1º- Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas: I - de indenização por demissão de servidores ou empregados; II - relativas a incentivos à demissão voluntária; III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição; IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18; V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19; VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes: VI - com inativos e pensionistas, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo previsto no art. 249 da Constituição Federal, quanto à parcela custeada por recursos provenientes: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021) a) da arrecadação de contribuições dos segurados; b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição; c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro. c) de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo federal responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021) § 2º- Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20. § 3º- Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, é vedada a dedução da parcela custeada com recursos aportados para a cobertura do déficit financeiro dos regimes de previdência. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021) **Art. 20.** A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: I - na esfera federal: a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União; b) 6% (seis por cento) para o Judiciário; c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar; (Vide Decreto nº 3.917, de 2001) d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União; II - na esfera estadual: a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; (Vide ADI 6533) b) 6% (seis por cento) para o Judiciário; (Vide ADI 6533) c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo; (Vide ADI 6533) d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados; (Vide ADI 6533) III - na esfera municipal: a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver; b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo. § 1º- Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros



475. O objetivo da referida norma é a manutenção do equilíbrio das contas públicas, tendo em vista que a relação entre as receitas e as despesas devem buscar lançar as bases para o desenvolvimento futuro, a estabilidade econômica e o crescimento econômico sustentável.

476. Aliás, relevante destacar que a definição dada pelo *caput* do art. 18 é a mais ampla possível, englobando as despesas com servidores ativos, independentemente da espécie remuneratória, com inativos e pensionistas, com dispêndios adicionais e encargos recolhidos à Seguridade Social, deduzidos alguns itens de despesa explicitados na própria LRF (art. 19, § 1º).

477. Assim, inicialmente, frisa-se que o dispêndio do Estado de Minas Gerais com Pessoal e Encargos Sociais em relação à sua despesa total, apurada com base na Portaria STN nº 375/2020 c/com a Instrução Normativa TCEMG nº 01/2018, sem levar em conta as exclusões determinadas pela LRF, alcançou, no exercício de 2021, o montante de R\$47,021 bilhões.³⁰⁴

478. A despesa com Pessoal e Encargos Sociais representou, assim, 57,06% da Receita Corrente Líquida, excedendo, portanto, o limite prudencial (57% da RCL)³⁰⁵ em 0,06 ponto percentual, mas ficou abaixo do limite estabelecido na alínea “c”, do inciso II, do art. 20 da LRF. Note-se, também, que tal índice apresentou redução de 6,59% em relação ao exercício anterior, que correspondeu a 63,65% da RCL.³⁰⁶

imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar. (Vide ADI 6533) § 2º- Para efeito deste artigo entende-se como órgão: I - o Ministério Público; II - no Poder Legislativo: a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União; b) Estadual, a Assembleia Legislativa e os Tribunais de Contas; c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal; d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver; III - no Poder Judiciário: a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição; b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver. § 3º- Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do inciso XIII do art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1º. § 4º- Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas a e c do inciso II do *caput* serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento). § 5º- Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias. [...] § 7º Os Poderes e órgãos referidos neste artigo deverão apurar, de forma segregada para aplicação dos limites de que trata este artigo, a integralidade das despesas com pessoal dos respectivos servidores inativos e pensionistas, mesmo que o custeio dessas despesas esteja a cargo de outro Poder ou órgão. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)”

³⁰⁴ SGAP, peça nº 8, p. 265.

³⁰⁵ Quanto ao limite prudencial, o Parágrafo único do art. 22 da LRF estabelece que, se a despesa exceder 95% do limite, são vedados ao Poder ou Órgão: (a) concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição; (b) criação de cargo, emprego ou função; (c) alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; (d) provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; e (e) contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

³⁰⁶ SGAP, peça nº 8, p. 276.



479. Destaca-se que os gastos com pessoal da Administração Pública estadual totalizaram R\$47.020.852.064, tendo por base os dados constantes do Demonstrativo Consolidado da Despesa com Pessoal, elaborado à luz da LRF, da Portaria STN nº 286/2019 c/c a Instrução Normativa TCEMG nº 01/2018.

480. Portanto, como o inciso II do § 1º do art. 59 da LRF³⁰⁷ determina a emissão de alerta, por parte dos Tribunais de Contas, aos Poderes ou Órgãos quando o montante da Despesa Total com Pessoal ultrapassar 90% (noventa por cento) do limite estabelecido; assim, foi decidido na Sessão Plenária do TCEMG de 23.03.2022, o encaminhamento de alerta ao Poder Executivo, relativamente ao terceiro quadrimestre de 2021, tendo em vista que a referida despesa ultrapassou o limite prudencial.

481. Sob esse aspecto, relevante destacar trecho da análise efetuada pela Unidade Técnica no tocante ao 1º, 2º e 3º quadrimestres do exercício de 2021, *in verbis*:

No tocante ao 1º quadrimestre de 2021, foi encaminhado, por esta Coordenadoria, ao Exmo. Sr. Conselheiro Relator das Contas do Governador, o Mem. 10/CFAMGE/2021, retificado pelo Mem. 11/CFAMGE/2021, comunicando que a Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo atingiu 52,13% da RCL, de acordo com os dispositivos da Portaria STN 375/20 c/c com IN TCEMG 1/18, verificando-se um excesso ao limite máximo (49%), de 3,13 pontos percentuais. Por outro lado, quando apurada a despesa, com base no Assunto Administrativo 1072424/TCEMG, o percentual foi de 44,73% da RCL, ficando abaixo dos limites máximo e prudencial, porém ultrapassando o limite de alerta, 44,10%. Já o TJMG publicou o seu RGF de acordo com o referido Assunto Administrativo do TCEMG, incluindo, no campo das “Despesas não Computadas”, o valor de R\$ 350,221 milhões, a título de gastos com inativos e pensionistas custeados por meio da Fonte 58 – Recursos para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS, tendo sido apurado o percentual de 4,89%, portanto, dentro limite legal. Porém, se observadas as normas da Portaria da STN, excluindo-se o valor acima mencionado quando da apuração da despesa líquida com pessoal, o percentual inicialmente apurado de 4,89% passa para 5,36%, excedendo o limite de alerta (5,32% da RCL).

Relativamente ao 2º quadrimestre foi enviado ao Sr. Conselheiro Relator o Mem. 26/CFAMGE/2021, informando sobre a DTP dos Poderes e Órgãos independentes, sendo que a do Poder Executivo, apurada segundo as normas da Portaria da STN, atingiu 49,72%, ultrapassando o limite máximo (49%) em 0,72 p.p. Por outro lado, de acordo com o Assunto Administrativo do TCEMG o percentual apurado foi de 41,12%, em conformidade com os limites estabelecidos pela LRF. Já o TJMG, o TJMMG e o TCEMG publicaram seus demonstrativos de acordo com o Assunto Administrativo do TCEMG, incluindo, no campo das “Despesas não Computadas”, gastos com inativos e pensionistas custeados por meio da Fonte de Recursos 58 – Recursos para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS, os quais, mesmo se excluídos do cálculo da DTP, permanecem dentro dos limites legais.

³⁰⁷ “Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público fiscalizarão o cumprimento desta Lei Complementar, consideradas as normas de padronização metodológica editadas pelo conselho de que trata o art. 67, com ênfase no que se refere a: [...] II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar; [...]” (Lei Complementar federal nº 101/2000)



Quanto ao 3º quadrimestre, foi encaminhado ao Exmo. Sr. Conselheiro Relator o MEM. 03/CFAMGE/22, comunicando que a DTP do Poder Executivo perfaz 48,69% da RCL, ultrapassando os limites prudencial (46,55%) e de alerta (44,10%). Já pela metodologia embasada no Assunto Administrativo do TCEMG, o percentual foi de 38,52%, tendo sido deduzidas, no cálculo desse percentual, as despesas realizadas na Fonte 58, a título de inativos e pensionistas com recursos vinculados, respeitando-se, nesse caso, os limites legais. E, ainda, que os demais Poderes e Órgãos publicaram seus Demonstrativos da Despesa com Pessoal somente com base nos dispositivos da Portaria STN 375/20 c/c a INTCEMG 1/18, desconsiderando, na apuração da DTP, os valores realizados na Fonte de Recursos 58, quais sejam, os aportes para cobertura do déficit atuarial do RPPS, verificando-se, portanto, a observância dos limites legais.

Cabe salientar que na Sessão Plenária do dia 23/3/22 foi decidido o encaminhamento de alerta ao Poder Executivo, relativamente ao 3º quadrimestre/21, tendo em vista o excesso ao limite prudencial conforme acima mencionado. O Conselheiro Relator acolheu os adendos apresentados pelo Conselheiro Cláudio Terrão no sentido de que o Estado deverá observar as vedações do art. 22 da LRF ressaltando que tais vedações, consoante exceção prevista no inciso I, não alcança a possibilidade de pagamento de atualização atual e anual do piso nacional do magistério – inclusive em respeito à Consulta já deliberada por este Tribunal.

Ademais, consoante relatado pelo conselheiro em seu voto, somente o Poder Executivo continua a adotar 2 (duas) metodologias de cálculo para demonstrar a apuração dos gastos com pessoal. Nesse sentido, entendo ser necessário recomendar que, na publicação de seus Relatórios de Gestão Fiscal o Estado observe as orientações constantes na IN 1/18 deste Tribunal de Contas; na LRF, com as alterações introduzidas pela LC 178/21, bem como no Manual de Demonstrativos Fiscais, o qual detalha as despesas que poderão ser deduzidas da Despesa Bruta com Pessoal.³⁰⁸

482. Portanto, emitido o alerta pelo TCEMG, este Órgão Ministerial entende pelo envio de **recomendação ao Poder Executivo estadual** para que

► na publicação de seus Relatórios de Gestão Fiscal, observe as orientações constantes na IN nº 01/2018 do TCEMG, na Lei de Responsabilidade Fiscal, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar federal nº 178/2021, bem como no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, o qual detalha as despesas que poderão ser deduzidas da Despesa Bruta com Pessoal.

3.5.13.2. Limites por Poder e Órgão

483. Antes de adentrar no exame dos gastos de pessoal para fins de cumprimento dos limites estabelecidos na LRF, cumpre salientar que o Tribunal de Contas do Estado de Minas

³⁰⁸ SGAP, peça nº 8, p. 266.



Gerais rompeu a lógica de dedução de todas as despesas com inativos, ao proferir decisão no âmbito do Assunto Administrativo nº 1.072.447.³⁰⁹

484. Desta feita, com fundamento em tal entendimento, o TJMG, TJMMG e o TCEMG publicaram os seus Relatórios de Gestão Fiscal.

485. Já o Ministério Público o fez com base na Portaria da STN c/c a IN nº 01/2018 do TCEMG.

486. Os Poderes Executivo e Legislativo publicaram dois relatórios, relativamente ao 3º quadrimestre, um com fundamento no Assunto Administrativo nº 1.072.44, acima referido, e outro na Portaria nº 389/2018 da STN e IN nº 01/2018 do TCEMG, não tendo, assim, incluído os gastos com inativos e pensionistas, custeados com recursos da Fonte 58, ou seja, a título de Recursos para Cobertura do Déficit Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social.

487. Ocorre que, após a entrada em vigor da Lei Complementar federal nº 178/2021, promoveu-se interpretação autêntica da LRF, com a inclusão do § 3º, art. 19, o que extirpou quaisquer dúvidas que ainda poderiam existir quanto às despesas com inativos.³¹⁰

488. O Manual de Demonstrativos Fiscais da STN³¹¹ alerta para o fato de que as despesas custeadas com recursos transferidos para fazer face ao *deficit* financeiro do exercício não podem ser deduzidas para o cálculo da despesa com pessoal, pois constituem parcela da despesa com inativos e pensionistas de responsabilidade do ente federado. Por essa razão, não representam transferências de recursos destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime próprio de previdência social.

489. Aliás, convém destacar trechos da Nota Técnica SEI nº 18.162/2021/ME, que traz esclarecimentos sobre as transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do Regime Próprio de Previdência Social, de que trata a alínea ‘c’ do inciso VI do § 1º do art.

³⁰⁹ “[...] I - na composição dos gastos totais com pessoal a que se refere o art. 20 da LRF sejam considerados todos os gastos com inativos e pensionistas, independente da fonte de custeio de tais gastos ou despesas, prevalecendo-se assim o entendimento da já referida IN 01/2018; II - os gastos com inativos e pensionistas representativos do *deficit* atuarial e/ou financeiro do sistema de previdência social dos entes jurisdicionados desta Corte, executados no âmbito de Fundo específico de natureza previdenciária, comporão o rol das deduções previstas pela alínea “c”, inciso VI, § 1º, do art. 19, da LRF. (TCE/MG. Assunto Administrativo nº 1.072.447. Plenário. Relator: Conselheiro Durval Ângelo. Julgado em 11/09/2019)

³¹⁰ O § 3º do art. 19 da LRF fez constar, expressamente, que, “*na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, é vedada a dedução da parcela custeada com recursos aportados para cobertura do déficit financeiro dos regimes de previdência*”.

³¹¹ Referência em nota anterior



19 da Lei Complementar federal nº 101/2000,³¹² com a redação dada pela Lei Complementar federal nº 178/2021³¹³.

490. Ante o exposto, nos termos do estudo técnico, mantém-se o entendimento de que, seja por força da LRF seja pela IN-TCCEMG nº 01/2018, os aportes realizados para cobrir despesas com inativos na Fonte 58 não devem compor as deduções da Despesa Bruta com Pessoal, devendo o Poder Executivo observar as normas citadas, bem como as Portarias e o Manual de Demonstrativos Fiscais editados pela STN.

491. Quanto aos limites individuais do Legislativo, Judiciário e do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (Legislativo: 3%; Judiciário: 6%; MPMG: 2%), estes encontram-se em conformidade com o disposto no art. 20, inciso II, da LRF, durante todo o período examinado, isto é, o Legislativo com 2,03% (1,32% da ALMG e 0,71% do TCEMG); Judiciário: 4,73% (4,68% do TJMG e 0,05% do TJMMG); Ministério Público: 1,61%.³¹⁴

492. Noutro giro, cumpre enfatizar que os gastos com pessoal no âmbito do Poder Executivo, consoante Portaria STN nº 286/2019, atingiu o percentual de 48,69 % da RCL, abaixo do limite máximo de 49% estabelecido na LRF. Contudo, efetuados cálculos com base no Assunto Administrativo TCEMG nº 1.072.447, o percentual de gastos do Estado passa para 38,52% sobre a RCL.³¹⁵

493. Nota-se, ainda, que nos 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2021 os percentuais sobre a RCL foram de 52,13%, 49,72% e 48,69%, respectivamente.³¹⁶

494. Não obstante, vale ressaltar que, apesar de abaixo do limite máximo fixado, o percentual de 48,69% fica acima daqueles fixados como limite prudencial (46,55% da RCL) e limite de alerta (46,55% da RCL).

³¹² “Art. 19. [...] § 1º- Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas: [...] VI - com inativos e pensionistas, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo previsto no art. 249 da Constituição Federal, quanto à parcela custeada por recursos provenientes: [...] c) de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo federal responsável pela orientação, supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. [...]” (Lei Complementar federal nº 101/2000)

³¹³ Com a alteração promovida na LRF pela LC nº 178, de 2021, assenta-se de forma mais clara que, se as despesas com os benefícios forem realizadas com transferências destinadas a cobrir as insuficiências financeiras do regime, essas não terão o tratamento conferido às despesas efetuadas com recursos destinados ao equilíbrio atuarial do sistema, assim, não poderão ser deduzidas dos limites de despesas com pessoal de que trata o art. 19 da LRF. [...]

Quando as receitas auferidas não forem suficientes para o pagamento mensal das despesas com inativos e pensionistas, o RPPS apresentará déficit financeiro e, nesse caso, o Tesouro do ente federativo deverá arcar com o valor necessário para que o RPPS alcance o equilíbrio financeiro e consiga pagar os benefícios devidos, sendo que as despesas custeadas com esses aportes de recursos financeiros não poderão ser deduzidas das despesas com pessoal, conforme prevê o § 3º do art. 19 da LRF, na redação dada pela LC nº 178, de 2021.

Assim, as despesas custeadas com os recursos transferidos pelo Tesouro do ente para fazer face ao déficit financeiro do exercício não podem ser deduzidas para o cálculo da despesa com pessoal, pois constituem parcela da despesa com inativos e pensionistas de responsabilidade do ente federado e por isso não representam as transferências de recursos destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime próprio de previdência social.

³¹⁴ SGAP, peça nº 8, p. 269-275.

³¹⁵ *Ibidem*, p. 267.

³¹⁶ *Ibidem*, p. 266.



495. Em sessão plenária desta Corte, realizada em 23.03.2022, decidiu-se pelo encaminhamento de alerta ao Poder Executivo estadual, relativamente ao 3º quadrimestre de 2021, tendo em vista que se excedeu o limite prudencial, conforme acima mencionado, devendo ser observadas as vedações do art. 22 da LRF³¹⁷ – com atenção para o fato de que tais vedações, consoante exceção prevista no inciso I, não alcançam o pagamento do piso nacional do magistério.

496. Vale ressaltar, sob perspectiva histórica, que os valores da Despesa Total com Pessoal, por Poder ou Órgão, para fins de verificação do cumprimento dos limites estabelecidos na LRF e com os ajustes promovidos pela CFAMGE, até então, não estavam sendo obedecidos.

497. Nos exercícios de 2018 a 2020, enquanto o limite deveria ser de 60%, conforme art. 19, inciso II, da LRF, os percentuais foram de 76,48%, 68,21% e 63,65%, respectivamente, como demonstram os dados de evolução da despesa total com pessoal (Tabela 20):³¹⁸

Tabela 20
Despesa Total com Pessoal (Portarias da STN)

Exercícios de 2017 a 2021										RS
Exercício	Poder e Órgão									
	Executivo		Legislativo		Judiciário		Ministério Público		Consolidado	
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
2017	27.584.286.164	49,99	1.416.650.056	2,57	2.942.241.292	5,33	1.032.583.521	1,87	32.975.761.033	59,76
2018	37.556.778.892	66,65	1.467.917.553	2,61	3.012.221.045	5,34	1.058.505.817	1,88	43.095.423.308	76,48
2019	37.427.634.896	58,42	1.563.826.441	2,44	3.564.610.257	5,56	1.145.766.751	1,79	43.701.838.345	68,21
2020	38.063.087.518	53,96	1.665.762.691	2,36	3.947.618.441	5,60	1.220.433.072	1,73	44.896.901.721	63,65
2021	40.125.369.668	48,69	1.674.077.775	2,03	3.897.016.747	4,73	1.324.387.873	1,61	47.020.852.063	57,06

Fonte: Armazém de Informações - Siafi. Relatórios de Gestão Fiscal.

Nota: 1 - Os valores relativos à RCL/SCCG/SEF são: 2017 = R\$ 55.173.574.559; 2018 = R\$ 56.345.444.787; 2019 = R\$ 64.068.169.194; 2020 = R\$ 70.533.490.942; 2021 = R\$ 82.406.410.356.

2 - RCL apurada pela Cfamge em tópico específico deste Relatório.

498. Como se observa, cumpriu-se, no exercício de 2021, o disposto na LRF, vez que a Despesa Total com Pessoal representou 44,87% da Despesa Total do Estado. Contudo, é preciso ressaltar que o grupo Despesa com Pessoal e Encargos Sociais apresentaram crescimento superior à média apurada em exercícios anteriores.

³¹⁷ “Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre. Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso: I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição; II - criação de cargo, emprego ou função; III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.” (Lei Complementar federal nº 101/2000)

³¹⁸ SGAP, peça nº 8, p. 276.



499. Ressalte-se também que só foi possível o cumprimento do índice porque houve aumento substancial da Receita Arrecadada, tal como demonstra a Tabela 21³¹⁹, a seguir:

Tabela 21

Despesa com Pessoal e Encargos Sociais x Receita Total do Estado

Exercícios de 2017 a 2021							R\$
Ano	Pessoal e Encargos Sociais			Receita Total do Estado			AH A / B %
	Despesa Realizada (A)	Variação Anual %	Evolução Base 2015 %	Receita Arrecadada (B)	Variação Anual %	Evolução Base 2015 %	
2017	50.078.341.429	-	100,00	88.623.909.094	-	100,00	56,51
2018	51.777.136.333	3,39	103,39	91.753.963.517	3,53	103,53	56,43
2019	52.276.324.545	0,96	104,39	99.548.340.319	8,49	112,33	52,51
2020	52.867.364.064	1,13	105,57	104.254.001.143	4,73	117,64	50,71
2021	57.828.508.785	9,38	115,48	128.995.497.417	23,73	145,55	44,83

Fonte: Armazém de Informações - Siafi.

500. Do montante das Despesas com Pessoal e Encargos Sociais, destacam-se a de maior relevância: Aposentadorias e Reformas (35,63%), Vencimentos e Vantagens Fixas relativas a Pessoal Civil (31,92%), Obrigações Patronais (10,24%), Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Militar (8,29%) e Pensões do RPPS e do Militar (6,98%).³²⁰

501. Na análise dos exercícios de 2017 a 2021, as despesas com inativos e pensionistas cresceram 22,13%. Já aquelas atreladas aos servidores ativos aumentaram 10,92%.³²¹

502. Assim, considerando a situação financeira do RPPS, que é, há muito tempo, deficitária, o ritmo de crescimento da folha salarial de inativos tende a aprofundar ainda mais esse *deficit*, haja vista, notadamente, o incremento dessa despesa sem contrapartida de crescimento das receitas previdenciárias – o que implica necessidade, cada vez maior, de aporte de recursos do Tesouro estadual, a ser objeto de monitoramento por esta Corte.

3.6. PREVIDÊNCIA SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO

503. O RPPS dos servidores civis estaduais, à exceção dos servidores públicos militares e dos deputados estaduais, foi instituído pela Lei Complementar estadual nº 64, de 25 de março de 2002.³²²

504. Posteriormente, a Lei Complementar estadual nº 77, de 14.01.2004,³²³ alterou a Lei Complementar nº 64/2002 e criou o Fundo Financeiro de Previdência (FUNFIP), em substituição à Conta Financeira de Previdência (CONFIP), gerido pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais (IPSEMG), tendo como agente financeiro a Secretaria de Estado de Fazenda.

³¹⁹ *Ibidem*, p. 278.

³²⁰ *Ibidem*, p. 280.

³²¹ *Ibidem*.

³²² Institui o Regime Próprio de Previdência e Assistência Social dos Servidores Públicos do Estado de Minas Gerais e dá outras providências.

³²³ Cria o Fundo Financeiro de Previdência – FUNFIP e dá outras providências.



505. Com o advento da Lei Complementar estadual nº 131, de 7.12.2013,³²⁴ houve nova alteração da Lei Complementar estadual nº 64/2002, desta feita com a criação do Fundo Previdenciário de Minas Gerais (FUNPREV/MG).

506. A partir do exercício de 2014, o RPPS dos servidores civis do Estado Minas Gerais passou a ser custeado pelo FUNFIP, no regime de repartição simples,³²⁵ e pelo FUNPREV, no regime de capitalização,³²⁶ sendo o FUNPREV destinado aos servidores que ingressaram no serviço público do Estado a partir da data da autorização de funcionamento da entidade fechada de previdência complementar, qual seja, 12.02.2015.

507. Note-se que a Lei Complementar estadual nº 132, de 07.01.2014,³²⁷ instituiu o Regime de Previdência Complementar para os servidores públicos titulares de cargos efetivos dos Poderes do Estado, aí incluídos membros de Poderes, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública. A citada Lei Complementar também fixou como limite para a concessão de aposentadorias e pensões no RPPS o teto estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e autorizou a criação de entidade fechada de previdência complementar.

508. A Lei Complementar estadual nº 156, de 22.09.2020,³²⁸ alterou as Leis Complementares estaduais nº 64/2002 e nº 132/2014. Entre outras providências, criou o Fundo Financeiro de Previdência do Estado de Minas Gerais (FFP/MG) – art. 19³²⁹ – e extinguiu o FUNFIP (art. 21),³³⁰ determinando que seus recursos fossem incorporados ao FFP. A citada lei também criou o Fundo Estadual de Previdência do Estado de Minas Gerais (FEPREMG), destinado aos servidores públicos civis do Estado, com o objetivo de buscar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema de previdência social desses servidores.

³²⁴ Altera a Lei Complementar nº 64, de 25 de março de 2002, que institui o Regime Próprio de Previdência e Assistência Social dos Servidores Públicos do Estado de Minas Gerais, cria o Fundo Previdenciário de Minas Gerais – FUNPREV-MG – e dá outras providências.

³²⁵ No regime de repartição simples, as contribuições pagas por todos os servidores e pelo Estado, em um determinado período deverão ser suficientes para pagar os benefícios decorrentes dos eventos ocorridos nesse período.

³²⁶ O regime de capitalização possui uma estrutura técnica de forma que as contribuições pagas por todos os servidores e pelo Estado se incorporem às reservas matemáticas e sejam suficientes para manter o compromisso total do regime próprio de previdência social para com os participantes, sem que seja necessária a utilização de outros recursos, caso as premissas estabelecidas para o plano previdenciário se verifiquem.

³²⁷ Institui o Regime de Previdência Complementar para os servidores públicos titulares de cargos efetivos dos poderes do Estado e membros de poderes, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões de que trata o art. 40 da Constituição da República, autoriza a criação de entidade fechada de previdência complementar, na forma de fundação, e dá outras providências.

³²⁸ Altera a Lei Complementar nº 64, de 25 de março de 2002, e a Lei Complementar nº 132, de 7 de janeiro de 2014, institui fundos de previdência do Estado e dá outras providências.

³²⁹ “Art. 19- Fica criado o Fundo Financeiro de Previdência do Estado de Minas Gerais – FFP-MG –, fundo de previdência dos servidores públicos civis do Estado, sem personalidade jurídica e dotado de individualização contábil. [...]” (Lei Complementar estadual nº 156/2020)

³³⁰ “Art. 21- Fica extinto o Fundo Financeiro de Previdência – Funfip –, criado pela Lei Complementar nº 77, de 13 de janeiro de 2004. [...]” (Lei Complementar estadual nº 156/2020)



509. No âmbito da Previdência estadual, são realizadas despesas também com o Instituto de Previdência dos Servidores Militares (IPSM) e com o Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais (IPLMG), este último em processo de extinção.

3.6.1. Aportes para cobertura de *deficit* financeiro do FUNFIP

510. O aporte é elemento de despesa instituído pelos entes federativos, em conformidade com a Lei federal nº 9.717/1998,³³¹ com o objetivo de cobrir o *deficit* atuarial e acumular recursos para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS.

511. Seus recursos não podem ser imediatamente utilizados para pagamento de benefícios previdenciários, devendo permanecer aplicados por, no mínimo, 5 (cinco) anos, conforme estabelece a Portaria nº 746, de 27.12.2011, expedida pelo Ministério da Previdência Social (MPS).³³²

512. O Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional é taxativo ao afirmar que:

Para os RPPSs que ainda não tenham promovido o equilíbrio financeiro e atuarial e apresentem déficits financeiros em todos os exercícios, as despesas custeadas com os recursos repassados pelo tesouro para fazer face ao déficit do exercício (déficit financeiro) ou repassados para constituição de reserva financeira não podem ser deduzidas para o cálculo da despesa com pessoal líquida. Essas despesas constituem a parcela da despesa com inativos de responsabilidade do ente federado, e, portanto, devem fazer parte do cômputo da despesa total com pessoal.³³³

513. No âmbito do Estado de Minas Gerais, a Lei Complementar estadual nº 131, de 06.12.2013, que alterou a Lei Complementar estadual nº 64,³³⁴ de 25.03.2002, estabeleceu, entre outras providências, as diversas fontes de receitas para garantir os pagamentos dos

³³¹ Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências.

³³² “Art. 1º. O **Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS instituído pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios** em conformidade com a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, de que trata a Portaria Conjunta STN/SOF nº 02, de 19 de agosto de 2010 **deverá atender às seguintes condições**: I - se caracterize como despesa orçamentária com aportes destinados, exclusivamente, à cobertura do déficit atuarial do RPPS conforme plano de amortização estabelecido em lei específica do respectivo ente federativo; e II - sejam os recursos decorrentes do Aporte para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS utilizados para o pagamento de benefícios previdenciários dos segurados vinculados ao Plano Previdenciário de que trata o art. 2º, inciso XX, da Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008. § 1º Os Aportes para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS ficarão sob a responsabilidade da Unidade Gestora, devendo: I - ser controlados separadamente dos demais recursos de forma a evidenciar a vinculação para qual foram instituídos; e II - **permanecer devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes, no mínimo, por 05 (cinco) anos**.” (Portaria MPS nº 746/2011, grifos nossos)

³³³ STN, **Manual de Demonstrativos Fiscais**, *op. cit.*, p. 525, grifos nossos.

³³⁴ Institui o Regime Próprio de Previdência e Assistência Social dos Servidores Públicos do Estado de Minas Gerais.



benefícios previdenciários, em adição aos recursos já existentes e previstos em lei, com o objetivo de promover o necessário equilíbrio financeiro e atuarial do sistema de Previdência Social do Estado. Frisa-se que, para acobertar eventuais insuficiências financeiras e atuarial no âmbito do RPPS, consignou a previsão de contribuições patronais suplementares necessárias à cobertura desses *deficits* (art. 7º, inciso III).³³⁵

514. Com o advento da Lei Complementar estadual nº 156, de 22.09.2020, a Previdência, no Estado, sofreu algumas alterações quanto à forma de financiamento, tendo sido instituído o percentual para a contribuição patronal suplementar com a finalidade de acobertar eventuais *deficits* previdenciários, conforme art. 20, inciso XI, dessa Lei.³³⁶

515. Nesse contexto e considerando a desnecessidade de repisar os argumentos apresentados no exame técnico juntado aos autos, cabe apenas reiterar que as despesas do RPPS custeadas com esses recursos são consideradas na Despesa Bruta com Pessoal e não podem ser descontadas para o cálculo da Despesa com Pessoal Líquida, tal como se fez na análise das Contas da Macrogestão do Governo do Estado de Minas Gerais do exercício de 2020. Observa-se, nesse contexto, que os repasses efetuados para cobertura do *deficit* financeiro do RPPS a título de aportes para cobertura de *deficit* atuarial não se enquadram no conceito de despesas não computadas e não podem ser deduzidas da Despesa Bruta com Pessoal.

516. Isso porque a utilização dos aportes pelo Estado contraria as condições impostas pelo art. 1º da Portaria nº 746/2011 do Ministério da Previdência Social, devendo os recursos ser utilizados para o pagamento de benefícios previdenciários dos segurados vinculados ao Plano Previdenciário de que trata o art. 2º, inciso XX, da Portaria MPS 403, de 10.12.2008. Devem ser considerados, assim, no exame das despesas de pessoal, analisados anteriormente neste Parecer.

517. Noutro giro, do exame detido dos autos e levando em consideração os dados e informações coletados, verificou-se que a Unidade Técnica apurou, com base nos Demonstrativos da Execução Orçamentária e Balanços orçamentários, que a receita previdenciária corrente arrecadada pelo FUNFIP no exercício de 2021 foi de R\$7,470 bilhões. Essa receita é insuficiente para fazer face aos pagamentos dos benefícios previdenciários dos segurados vinculados ao Plano Previdenciário, no valor de R\$13,815 bilhões, resultando em *deficit* de R\$6,345 bilhões.³³⁷

518. Essa insuficiência foi acobertada, em parte, por recursos dos aportes para cobertura do *deficit* atuarial (R\$9,889 bilhões), que, somados às cotas financeiras, recebidas e a receber,

³³⁵ “Art. 7º. O Funfip, com o objetivo de promover o necessário equilíbrio financeiro e atuarial do sistema de previdência social no âmbito do Estado de Minas Gerais, poderá contar com as seguintes fontes de receitas garantidoras dos pagamentos dos benefícios previdenciários, em adição aos recursos já existentes e previstos em lei: [...] III - contribuições patronais suplementares necessárias à cobertura de eventuais *déficits* financeiro e atuarial; [...]” (Lei Complementar estadual nº 131/2013)

³³⁶ “Art. 20. Constituem recursos do FFP-MG: [...] XI - contribuições patronais suplementares necessárias à cobertura de eventuais *déficits* financeiros do RPPS; [...]” (Lei Complementar estadual nº 156/2020)

³³⁷ SGAP, peça nº 8, p. 284.



deduzidas das cotas financeiras concedidas e a repassar, resultou em um *superavit* de R\$ 3,544 bilhões.³³⁸

519. **Destaca-se, aqui, que todo *deficit* aferido remete à ideia de subfinanciamento, que, em sistemas previdenciários contributivos, sugere a necessidade de ampliação de suas receitas, por exemplo, elevando as alíquotas de contribuição.**

520. Na análise de Luciano Fazio, em estudo sobre o tema, essa é uma realidade nos regimes previdenciários do mundo inteiro, pois eles “*são geralmente financiados de forma tripartite, ou seja, por meio de contribuições dos trabalhadores, dos empregadores e do Estado*”.³³⁹

521. No entendimento deste Ministério Público de Contas, há, portanto, que ser envidados esforços pelo Estado de Minas Gerais no sentido de reduzir as insuficiências financeiras, com o objetivo de se alcançar o equilíbrio atuarial e evitar os crescentes aportes para cobertura de *deficit* do FUNFIP.

3.6.2. Receitas e despesas do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS

522. Segundo o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores, constante do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o resultado previdenciário no exercício de 2021 foi de *deficit* acentuado, tal como no exercício anterior.

523. Vale dizer que as receitas previdenciárias, compostas majoritariamente por contribuições dos segurados e patronal, totalizaram R\$7,481 bilhões, enquanto as demais receitas correntes não se mostraram suficientes para honrar os benefícios previdenciários (R\$ 25,646 milhões), exigindo aportes adicionais para cobrir o *deficit* financeiro (R\$9,950 bilhões).³⁴⁰

524. Considerando os aportes de recursos para cobertura de insuficiências financeiras realizados pelo tesouro Estadual, de R\$9,855 bilhões, houve diminuição do *deficit*, permanecendo, no entanto, a situação negativa de R\$ 94,294 milhões.³⁴¹

525. Atendendo ao disposto no art. 53, inciso III, da LRF, que determina apresentação de demonstrativos de resultados nominal e primário no RREO, foi lançado no Anexo 4 desse relatório o demonstrativo dos aportes destinados à cobertura de insuficiências alocadas ao plano financeiro e aqueles destinados à cobertura do plano previdenciário.

526. Nota-se que o Tesouro estadual realizou aportes ao RPPS no valor de R\$15.805.441.955,00, sendo R\$5.950.319.586,00 para cobertura de insuficiências

³³⁸ *Ibidem*.

³³⁹ FAZIO, Luciano. **A previdência dos servidores civis da União: um diagnóstico**. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/relatoriotecnico/2018/consultorLucianoFazio/index.html?page=1>. Acesso em 26/5/2022.

³⁴⁰ SGAP, peça n° 8, p. 288.

³⁴¹ *Ibidem*.



financeiras e R\$9.891.657.916,00 para cobertura de *deficit* atuarial, o que resultou em um *superavit* de R\$5,856 bilhões.³⁴²

527. Observa-se, no fim do exercício de 2021, que as receitas do RPPS somaram R\$8,220 milhões, em face de despesa de R\$25,646 milhões, resultando em resultado deficitário de R\$17,426 milhões.³⁴³

528. Os bens e direitos do RPPS em 31.12.2021 totalizaram R\$1,723 bilhão, apresentando acréscimo em relação ao saldo do exercício anterior (R\$1,348 bilhão).³⁴⁴

529. Ao ensejo da conclusão do presente item, entende este *Parquet* pela manutenção das **recomendações já expedidas ao Poder Executivo do Estado de Minas Gerais** quando da apreciação das contas relativas a exercícios anteriores, para que sejam observadas as determinações da Portaria MPS nº 746/2011, no tocante à utilização dos aportes para a cobertura de *deficit* atuarial do RPPS e, ainda que:

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

- ▶ mantenha os recursos efetivamente repassados a título de Constituição de Reserva Matemática ou de Cobertura de Déficit Atuarial em aplicações financeiras pelo período mínimo de cinco anos; e

- ▶ ao elaborar o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS (Anexo 4, art. 53, inciso II, da LRF), proceda à segregação do plano financeiro e do plano previdenciário, bem como dos recursos a eles alocados, visando à cobertura de insuficiências financeiras ou à cobertura do *deficit* atuarial, em observância ao § 2º do art. 21 da Portaria 403, de 10.12.2008, do Ministério da Previdência Social.

3.6.3. Análise da situação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS

3.6.3.1. Situação financeira e atuarial

530. Impende destacar que o FUNPREV/MG, de acordo com o art. 8º³⁴⁵ da Lei Complementar estadual nº 131/2013, visa prover os recursos necessários para garantir o pagamento dos benefícios previdenciários aos servidores que ingressaram no serviço público do Estado de Minas Gerais, a partir da data da autorização de funcionamento da

³⁴² *Ibidem*.

³⁴³ *Ibidem*.

³⁴⁴ *Ibidem*, p. 290.

³⁴⁵ “**Art. 8º-** Fica instituído o Fundo Previdenciário de Minas Gerais – Funprev-MG -, com o **objetivo de prover os recursos necessários para garantir o pagamento dos benefícios previdenciários aos servidores que ingressarem no serviço público do Estado de Minas Gerais a partir da data da autorização de funcionamento da entidade fechada de previdência complementar do Estado.**” (Lei Complementar estadual nº 131/2013)



entidade fechada de previdência complementar. Restou consignado, ademais, no art. 9º³⁴⁶ da citada Lei Complementar, o prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias contados da data de sua publicação para o encaminhamento de projeto de lei específica, com o fito de estabelecer normas, estrutura e revisão do plano de custeio do FUNFIP.

531. O fato é que o FUNPREV/MG nunca foi efetivamente constituído. As contribuições dos servidores admitidos de 12.02.2015 até 22.09.2020 – data da edição da Lei Complementar estadual nº 156/2020 – foram direcionadas ao FUNFIP e, após esse evento, direcionados ao FFP/MG, sem que tenha havido adoção dos métodos necessários ao equacionamento do *deficit* atuarial.

532. Aliás, o *deficit* financeiro do regime de previdência tem exigido que o Estado realize aportes cada vez mais elevados, evidenciando-se, a cada ano, a insustentabilidade do regime de repartição simples adotado pelo RPPS mineiro. Não obstante essa situação, as propostas legislativas encaminhadas pelo Poder Executivo à Assembleia Legislativa apresentaram somente um parecer atuarial, contemplando a redução dos *deficits* financeiros de cada exercício, projetados até o ano de 2050. Não foram abordadas medidas para a regularização do RPPS no que se refere aos parâmetros, às diretrizes e aos critérios de responsabilidade previdenciária estabelecidos pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia (SEPRT/ME).

533. Como asseverado pela CFAMGE, a regulamentação legislativa do Funprev-MG vem sendo procrastinada há mais de sete anos, pelo Estado, e o RPPS desrespeita a regulamentação da Lei nacional nº 9.717/98, dada pela Portaria SpreV/MF 464/18, ao não prever nenhum dos métodos para a busca do equilíbrio financeiro e atuarial tecnicamente aceitos pela norma, devendo essa situação ser corrigida no exercício de 2022.³⁴⁷

534. Em outras palavras, considerando as conclusões do parecer técnico, não foi implementada a exigência de que, caso o ente federativo verifique, por meio da avaliação atuarial anual obrigatória, a existência de *deficit* em seu RPPS, deve rever seu plano de custeio e benefícios, de modo a cumprir o mandamento constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial do regime (art. 40, *caput*, da Carta Maior³⁴⁸ e art. 1º, inciso I, da Lei federal nº 9.717/1998).³⁴⁹

³⁴⁶ Art. 9º- Lei complementar específica a ser encaminhada à Assembleia Legislativa, no prazo de até trezentos e sessenta dias contados da data de publicação desta Lei Complementar, estabelecerá as normas e a estrutura do Funprev-MG, bem como a revisão do plano de custeio do Funfip, assegurando a este a destinação de ativos ou créditos que correspondam, no mínimo, ao total de recursos previstos no § 1º do art. 2º. (Lei Complementar estadual nº 131/2013, grifos nossos)

³⁴⁷ SGAP, peça nº 8, p. 292.

³⁴⁸ “Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. [...]” (CR/88)

³⁴⁹ “Art. 1º- Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios: I - realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios; [...]” (Lei federal nº 9.717/1998)



535. No caso de a avaliação de encerramento do exercício apurar *deficit* atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento.

536. Nesse sentido, o art. 53, § 2º, da Portaria nº 464/2018 do Ministério da Fazenda, atual reguladora da matéria, prevê as formas de realizar o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência.³⁵⁰

537. *In casu*, além de a proposta legislativa que deu origem à Lei Complementar estadual nº 156/2020 não ter sido acompanhada de estudo atuarial, essa lei não fez menção ao FUNPREV, contemplando no art. 26 apenas autorização ao Executivo para realizar aportes ao FEPREMG. Não houve, ainda, a garantia de que recursos, bens ou direitos venham a ser efetivamente integralizados no FEPREMG, criado para buscar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema de previdência social dos servidores públicos civis do Estado.

538. Não é demais mencionar que os artigos 53³⁵¹ e 62³⁵² da Portaria SPREV/MF nº 464/2018³⁵³ exigem que sejam aportados ao RPPS bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para constituição dos fundos referidos no art. 249³⁵⁴ da Carta Maior, em adição ao equacionamento do *deficit* por plano de amortização ou segregação da massa. Por determinação legal, essa forma de custeio do RPPS (art. 62) para equacionamento do *deficit* atuarial é complementar (art. 53).

539. Na defesa apresentada, o Poder Executivo apresentou a seguinte justificativa, *in verbis*:

O Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais, através do Ofício IPSEMG/GAB nº 164/2022 encaminhou Memorando IPSEMG/DIPREV nº 59/2022, com a seguinte manifestação:

“O Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais entende a necessidade da elaboração do referido estudo. Sendo assim, nova avaliação

³⁵⁰ “Art. 53. [...] § 2º. O equacionamento do déficit atuarial poderá consistir: I - em plano de amortização com contribuição suplementar, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos; II - em segregação da massa; e III - complementarmente, em: a) aporte de bens, direitos e ativos, observado o disposto no art. 62; b) aperfeiçoamento da legislação do RPPS e dos processos relativos à concessão, manutenção e pagamento dos benefícios; e c) adoção de medidas que visem à melhoria da gestão integrada dos ativos e passivos do RPPS e da identificação e controle dos riscos atuariais do regime, conforme art. 73.” (Portaria MF nº 464/2018)

³⁵¹ “Art. 53. No caso de a avaliação atuarial de encerramento do exercício apurar déficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento.” (Portaria SPREV/MF nº 464/2018)

³⁵² “Art. 62. Em adição ao equacionamento do déficit por plano de amortização ou segregação da massa, poderão ser aportados ao RPPS bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para constituição dos fundos referidos no art. 249 da Constituição Federal e no art. 6º da Lei nº 9.717, de 1998, desde que garantidas a solvência e a liquidez do plano de benefícios e a adequação do processo de análise e afetação aos princípios que regem a Administração Pública. [...]” (Portaria SPREV/MF nº 464/2018)

³⁵³ Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência social dos entes da federação.

³⁵⁴ “Art. 249. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos.” (CR/88)



atuarial será apresentada contemplando proposições para equacionamento do arranjo previdenciário do Estado de Minas Gerais no sentido de estabelecer o equilíbrio financeiro e atuarial.”³⁵⁵

540. Este Órgão Ministerial entende que a ausência de regulamentação do FUNPREV e de implementação do regime de capitalização no RPPS fere o disposto na Lei federal nº 9.717/1998, que, por meio da Portaria SPREV/MF nº 464/98, estabeleceu a obrigatoriedade do regime financeiro para os benefícios de aposentadoria e de reversão de aposentadoria em pensão concedidos pelos regimes próprios de previdência, não se tratando, portanto, de ato discricionário do Poder Público, mas obrigação legal e necessária para a sustentabilidade do regime previdenciário.

541. De acordo com a Unidade Técnica, o regime financeiro de repartição simples, permitido somente em casos de segregação de massa, também requer fundo em capitalização que almeje o equilíbrio financeiro e atuarial. E, embora haja a necessidade de volume maior de recursos para suportar a transição do regime de repartição simples para o de capitalização, essa transição se dará de forma gradual.³⁵⁶

542. À vista das justificativas, tidas como insuficientes, por afrontar o princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, entende-se pelo envio de **determinação ao Poder Executivo estadual** para que:

► promova o equacionamento do *deficit* atuarial, de acordo com as medidas previstas na Portaria SPREV/MF 464/18, com encaminhamento de projeto de lei à Assembleia Legislativa.

3.6.3.2. Custo e custeio do plano

543. O art. 9º da Lei Complementar estadual nº 156/2020³⁵⁷ alterou o art. 28 da Lei Complementar estadual nº 64/2002 e estabeleceu plano de custeio por alíquotas de

³⁵⁵ SGAP, peça nº 62.

³⁵⁶ SGAP, peça nº 8, p. 297.

³⁵⁷ “**Art. 9º-** O art. 28 da Lei Complementar nº 64, de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação, e ficam acrescentados à Subseção II da Seção III do Capítulo I da mesma lei complementar os seguintes arts. 28-A e 28-B: ‘Art. 28 – **A alíquota de contribuição mensal dos segurados ativos e aposentados e dos pensionistas, a que se refere o art. 3º, será progressiva e incidirá sobre a remuneração de contribuição, sobre os proventos e sobre o valor das pensões**, de acordo com os seguintes parâmetros: I – até R\$1.500,00 (mil e quinhentos reais), 11% (onze por cento); II – de R\$1.500,01 (mil e quinhentos reais e um centavo) até R\$2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), 12% (doze por cento); III – de R\$2.500,01 (dois mil e quinhentos reais e um centavo) até R\$3.500,00 (três mil e quinhentos reais), 13% (treze por cento); IV – de R\$3.500,01 (três mil e quinhentos reais e um centavo) até R\$4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais), 14% (quatorze por cento); V – de R\$4.500,01 (quatro mil e quinhentos reais e um centavo) até R\$5.500,00 (cinco mil e quinhentos reais), 15% (quinze por cento); VI – de R\$5.500,01 (cinco mil e quinhentos reais e um centavo) até R\$6.101,06 (seis mil cento e um reais e seis centavos), 15,5% (quinze vírgula cinco por cento); VII – acima de R\$6.101,06 (seis mil cento e um reais e seis centavos), 16% (dezesseis por cento). § 1º – Incidirá alíquota de contribuição do segurado aposentado ou pensionista sobre os proventos e sobre o valor das pensões que supere três salários mínimos. § 2º – O Estado não poderá estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União,



contribuição progressivas para servidores ativos, aposentados e pensionistas, com faixas de valores que são reajustadas na mesma data e com o mesmo índice em que se der o reajuste dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

544. Quanto ao plano de custeio, percebe-se que as alíquotas de contribuição médias obtidas pela aplicação das regras da Lei Complementar estadual nº 64/2002 são superiores às calculadas pelo escalonamento previsto na EC nº 103/2019 e, portanto, ao menos do ponto de vista da arrecadação, tal disposição está adequada à Portaria SEPRT/ME nº 1.348/2019.

545. Em relação à adequação do plano de custeio vigente aos custos de equilíbrio do plano de benefício, ressalta-se que, somadas as duas alíquotas (patronal e dos servidores ativos), o valor do plano de custeio sobre a base de contribuição dos servidores ativos é de 40,57%, um pouco menor que os 42% apresentados na avaliação atuarial.³⁵⁸ No entanto, o plano de custeio vigente ainda é significativamente superior ao custo de equilíbrio apurado, nos termos da Tabela 22³⁵⁹ elaborada pela CFAMGE:

Tabela 22
Plano de Equilíbrio x Plano Vigente em Lei

Exercício de 2021			%
Plano de Equilíbrio vs Plano Vigente em Lei			
Benefício	Plano de Equilíbrio	Plano Estabelecido em Lei	
Aposentadoria Programada	14,9290%	22,9000%	
Aposentadoria por Invalidez	2,6928%	2,6928%	
Pensão pós Morte de Segurado Ativo	0,9288%	1,5600%	
Pensão por Morte de Segurado Aposentado Inválido	1,8217%	3,2009%	
Pensão por Morte de Segurado Aposentado Não-Inválido	13,0290%	13,0290%	
Custo Puro	30,4013%	42,00%	
Administração	0,00%	0,00%	
Total	30,4013%	42,00%	
Base de Incidência das Contribuições	Folha de Ativos		

Fonte: Relatório de Avaliação Atuarial (31/12/2021)

546. Não obstante, como já mencionado, a avaliação atuarial não indica método de equacionamento de *deficit* algum e reafirma que o RPPS estadual opera em regime de repartição simples. Por essa razão, em reiteradas oportunidades, a necessidade adicional de recursos é suprida por aporte anual do Tesouro estadual.

547. Vale destacar, todavia, que também nesses regimes de repartição (simples) a necessidade de aporte deve ser eventual, o que indica que alguma anomalia ocorreu ou,

exceto se demonstrado que o respectivo RPPS não possui déficit atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao RGPS. § 3º – A alíquota será aplicada de forma progressiva sobre a base de contribuição do servidor, ativo e aposentado, e do pensionista, incidindo cada alíquota sobre a faixa de valores compreendida nos respectivos limites. § 4º – A alíquota de contribuição patronal será equivalente ao dobro da alíquota de contribuição prevista no caput para os segurados de que tratam os incisos I, II, III e V do caput do art. 3º. § 5º – Os valores previstos nos incisos do caput serão reajustados na mesma data e com o mesmo índice em que se der o reajuste dos benefícios do RGPS. § 6º – Quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante, a alíquota de contribuição mensal incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS de que trata o art. 201 da Constituição da República.” (Lei Complementar estadual nº 156/2020, grifos nossos)

³⁵⁸ SGAP, peça nº 8, p. 296.

³⁵⁹ *Ibidem*.



normalmente, que uma ou mais premissas não se confirmaram. A própria necessidade recorrente de aportes é sinal de que há desajuste no plano.

548. Nos casos de planos de custeio de equilíbrio em regime de repartição simples, basta saber qual valor de contribuição é necessário para a cobertura dos benefícios do mesmo período. No Plano estadual, os benefícios de aposentadorias e as pensões, segundo a base de dados, somam mensalmente R\$1.290.332.337,35 e o total da remuneração de contribuição mensal dos servidores ativos é de R\$958.310.616,71. Como é evidente que o total das contribuições mensais dos servidores ativos é insuficiente para fazer frente aos benefícios de aposentadorias e pensões, a alíquota de equilíbrio desse plano de benefícios deveria ser de 134,65%.³⁶⁰

549. Portanto, este Órgão Ministerial entende que deve ser enviada **determinação ao Poder Executivo do Estado de Minas Gerais** para que:

► reveja o plano de custeio do RPPS, com o fim de restabelecer o equilíbrio financeiro e atuarial.

3.6.3.3. Gestão

550. A Lei Complementar nº 156/2020 promoveu alterações na legislação previdenciária estadual, ajustando-a ao novo parâmetro constitucional implementado pela Emenda nº 103, de 12.11.2019. Não houve alteração do art. 48 da Lei Complementar estadual nº 64/2002,³⁶¹ que conferiu ao Estado e ao Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais (IPSEMG) competência para gerir o RPPS.

551. Tampouco, alterou o *caput* do art. 38 da Lei Complementar estadual nº 64/2002,³⁶² que atribuiu aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, a suas autarquias e fundações, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas, por meio de órgão ou unidade próprios, a atribuição de conceder os benefícios, à exceção de pensão por morte, conforme a vinculação do cargo efetivo do segurado e em conformidade com o disposto na própria lei.

552. Essa repartição de atribuições encontra respaldo na Portaria nº 402, de 10.12.2008, do Ministério da Previdência Social, que disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

³⁶⁰ *Ibidem*, p. 297.

³⁶¹ “**Art. 48-** O Regime Próprio de Previdência Social será gerido pelo Estado e pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais - IPSEMG - observado o disposto nesta lei complementar e as normas gerais de contabilidade e atuária, com vistas a garantir seu equilíbrio financeiro e atuarial.” (Lei Complementar estadual nº 64/2002)

³⁶² “**Art. 38-** O ato de concessão dos benefícios, à exceção da pensão por morte, caberá aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, a 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, observado disposto nesta lei complementar. [...]” (Lei Complementar estadual nº 64/2002)



Municípios. Em seu art. 10, § 1º e § 2º,³⁶³ a citada portaria replica a vedação constante no § 20 do art. 40 da CR/88 no que se refere à existência de mais de um RPPS e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente federativo.

553. Em razão de reiterados questionamentos de Estados e Municípios acerca de aspectos relacionados à caracterização de unidade gestora e do regime próprio, condição que constitui um dos critérios para o reconhecimento da regularidade previdenciária nos termos do inciso IV do art. 5º da Portaria MPS nº 204, de 10.07.2008, a Secretaria de Previdência (SPREV) emitiu a Nota Técnica SEI nº 11/2017/CGACI/SRPPS/SPREV-MF113, nos termos a seguir:

[...] f) O conceito de unidade gestora estabelecido no § 1º do art. 10 da Portaria MPS nº 402, de 2008, é indissociável do aspecto relativo à sua unicidade, já que um dos requisitos essenciais da sua definição, além de integrar a Administração Direta ou Indireta do ente federativo, é que caiba exclusivamente a ela a condução do RPPS, sendo este último aspecto o elemento caracterizador da sua unicidade.

g) O gerenciamento dos benefícios previdenciários poderá, nos termos do § 2º do art. 10 da Portaria MPS nº 402, de 2008, ser direto ou indireto, sendo considerado direto quando as atividades relacionadas à execução dos procedimentos de sua concessão, pagamento e manutenção forem realizadas pela própria unidade gestora, e, indireto quando aqueles procedimentos, embora executados sob o comando, a coordenação e o controle dela, forem efetuados por outro órgão ou entidade integrante da administração pública do ente federativo.

h) O fator primordial na caracterização da unidade gestora única é a concentração da administração, gerenciamento e operacionalização de suas atividades institucionais em um único e mesmo órgão ou entidade integrados à Administração Pública do ente federativo. [...]

Especificamente no que se refere à gestão dos benefícios previdenciários, o § 2º do art. 10 da Portaria MPS nº 402, de 2008, estabelece que a unidade gestora única deve gerenciar, ainda que indiretamente, a concessão, o pagamento e a manutenção, no mínimo, dos benefícios de aposentadoria e pensão concedidos a partir da publicação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, abrangendo todos os poderes, órgãos e entidades do ente federativo.

48. Exige-se, assim, que sejam gerenciadas, pela unidade gestora, todas as etapas relacionadas às atividades de reconhecimento do direito à aposentadoria ou pensão, de adimplemento de suas prestações e de acompanhamento dos requisitos legais e pessoais para recebimento dos benefícios.

49. Dessa forma, não é a execução desses procedimentos diretamente pela unidade gestora que se impõe para que se reconheça a sua unicidade, mas o seu gerenciamento, função que, como espécie do gênero “administração”,

³⁶³ “Art. 10. [...] § 1º- Entende-se por unidade gestora a entidade ou órgão integrante da estrutura da Administração Pública de cada ente federativo, que tenha por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização do RPPS, incluindo a arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios. § 2º- A unidade gestora única deverá gerenciar, direta ou indiretamente, a concessão, o pagamento e a manutenção, no mínimo, dos benefícios de aposentadoria e pensão concedidos a partir da publicação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, de todos os poderes, órgãos e entidades do ente federativo.” (Portaria MPS nº 402/2008)



caracteriza-se pelo exercício fundamental das atividades de comando, coordenação e controle.

50. Sendo, pois, exercidos diretamente pela unidade gestora o comando, a coordenação e o controle dos procedimentos relativos à concessão, pagamento e manutenção dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte de todos os segurados e pensionistas do RPPS, e mantendo-se nela a arrecadação e gestão dos recursos e fundos previdenciários, reconhecida estará a sua unicidade, posto que configurados os requisitos de gerenciamento dos benefícios e de gestão e aplicação dos recursos previdenciários exigidos pela norma.

51. Portanto, ainda que a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte venham a ser realizados por órgãos ou entidades diversas da unidade gestora, mantendo ela o gerenciamento desses procedimentos, vale dizer, ficando sob sua atribuição o comando, a coordenação e o controle de sua execução, a descentralização daquelas rotinas não descaracteriza a unidade gestora única.

52. A partir desse entendimento, conclui-se que, no âmbito dos benefícios previdenciários, somente podem ser descentralizadas tarefas envolvidas na sua concessão, pagamento ou manutenção, cuja execução, por terceiro órgão ou entidade, não implique perda de gerenciamento desses procedimentos por parte da unidade gestora do RPPS, que deverá, assim, manter sob sua competência o comando, a coordenação e o controle de todas essas atividades, fato que, por sua vez, poderá ser constatado por situações que revelem o exercício desses atributos gerenciais ou que os possibilitem, a exemplo da franquia de acesso da unidade gestora a todos os dados primários relativos aos segurados do RPPS, tais como folha de pagamento e documentos financeiros e contábeis pertinentes, e da garantia de que, em qualquer hipótese, sempre competirá àquela entidade a verificação da regularidade no processo de concessão ou revisão dos benefícios previdenciários, cabendo-lhe a decisão final sobre o tema no âmbito administrativo.

53. Nesse contexto, e partindo-se da diferenciação estabelecida no § 2º do art. 10 da Portaria MPS nº 402, de 2008, entende-se que haverá gerenciamento direto dos benefícios quando as atividades relacionadas à execução dos procedimentos de concessão, pagamento e manutenção de aposentadoria e pensão por morte forem realizadas pela própria unidade gestora, consubstanciando-se, por outro lado, o gerenciamento indireto quando aqueles procedimentos, embora executados sob o comando, a coordenação e o controle da unidade gestora, forem executados por outro órgão ou entidade integrante da administração pública correspondente.

54. Gerenciamento indireto da concessão, do pagamento e da manutenção dos benefícios ocorre, então, quando permanecem na unidade gestora os elementos que caracterizam a gestão desses procedimentos, vale dizer, o seu comando, coordenação e controle, embora algumas ou todas as atividades ou operações envolvidas na sua consecução sejam realizadas de forma descentralizada pelos órgãos, poderes ou entidades autônomas do ente federativo.

554. Destarte, depreende-se do excerto ora transcrito que não é a execução de todas as etapas relacionadas às atividades de reconhecimento do direito à aposentadoria ou pensão, de adimplemento de suas prestações e de acompanhamento dos requisitos legais e pessoais para recebimento dos benefícios diretamente pela unidade gestora o fator primordial para



o reconhecimento da unicidade, mas sim o seu comando, coordenação e controle, embora algumas ou todas as atividades ou operações envolvidas na sua consecução sejam realizadas de forma descentralizada pelos órgãos, poderes ou entidades autônomas do ente federativo.

555. Vale dizer, quando a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte forem realizados por outro órgão ou entidade integrante da Administração Pública correspondente, mas sob o comando, a coordenação e o controle da unidade gestora, a descentralização daquelas rotinas não descaracteriza a unidade gestora única.

556. Assim, verifica-se que o gerenciamento indireto, previsto no § 2º do art. 10 da Portaria MPS nº 402/2008, não destoia ou conflita com os arts. 38 e 48 da Lei Complementar estadual nº 64/2002 e § 20 do art. 40 da CR/88.

557. Ademais, a Lei Complementar estadual nº 156/2020, ao criar o Fundo Financeiro de Previdência do Estado de Minas Gerais (FFP-MG), designou o IPSEMG (§ 1º, art. 19) como entidade gestora e a SEF (§ 3º, art. 19) como agente financeiro. Também atribuiu a esta última (Parágrafo único, art. 23) a gestão do FEPREMG, estabelecendo que a sua execução operacional seja realizada pelo IPSEMG (§ 4º, art. 24) e que seu Presidente integre o grupo coordenador do Fundo.³⁶⁴

558. Em que pese o FEPREMG não esteja sendo operacionalizado, o parágrafo único do art. 23 da Lei Complementar estadual nº 156/2020 define que sua entidade gestora é a SEF, e não o IPSEMG, que é entidade gestora do FFP-MG. Ainda que não haja efeitos práticos, na forma da referida lei complementar, há duas unidades gestoras de fundos previdenciários, em total desacordo com o art. 40, § 20, da CR/1988³⁶⁵ e art. 36, § 21, da CEMG³⁶⁶.

559. A Unidade Técnica propôs ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – e este Órgão Ministerial reitera a proposição – **recomendação ao Poder Executivo estadual** para que:

► a adequação da Lei Complementar estadual nº 64/2002 e da ECEMG nº 104/2020, a fim de conferir expressamente ao IPSEMG o gerenciamento da concessão, do pagamento

³⁶⁴ “Art. 19 - Fica criado o Fundo Financeiro de Previdência do Estado de Minas Gerais – FFP-MG –, fundo de previdência dos servidores públicos civis do Estado, sem personalidade jurídica e dotado de individualização contábil. § 1º - O Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais – Ipsemg – é a entidade gestora do FFP-MG. [...] § 3º - A Secretaria de Estado de Fazenda é a agente financeira do FFP-MG e não será por ele remunerada. Art. 23 - [...] Parágrafo único – A Secretaria de Estado de Fazenda é a gestora e agente financeira do Fepremg e não será por ele remunerada. Art. 24 - [...] § 4º - A execução operacional do Fepremg será realizada pelo Ipsemg.” (Lei Complementar estadual nº 156/2020)

³⁶⁵ “Art. 40. [...] § 20. É vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar de que trata o § 22. [...]” (CR/88)

³⁶⁶ “Art. 36. [...] § 21 - É vedada, no âmbito do Estado, a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime, abrangidos todos os Poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar federal de que trata o § 22 do art. 40 da Constituição da República.” (CEMG)



e da manutenção das aposentadorias de todos os órgãos, Poderes, autarquias e fundações do Estado de Minas Gerais, de acordo com o art. 40 da CR/1988 e o art. 36 da CEMG.³⁶⁷

3.6.3.4. Base técnica e cadastral

560. Inicialmente, cabe pontuar o registro da CFAMGE³⁶⁸ de que o Anexo 2 do Relatório de Avaliação Atuarial 2022 informa que a data-base dos dados remontava a dezembro de 2021, portanto, teria sido plenamente atendido o disposto no art. 38, § 1º, inciso II, da Portaria SPREV/MF 464/18³⁶⁹.

561. Informou, ainda, que, sob a ótica do IPSEMG, os dados apresentavam a amplitude e a consistência necessárias.³⁷⁰

562. Ocorre que, segundo a Unidade Técnica, o art. 7º, inciso III, da Instrução Normativa SPREV/MF nº 08/2018³⁷¹, requer análise descritiva quanto à atualização, amplitude e consistência da base de dados, algo que não foi realizado.

563. O Órgão Técnico pontuou, ainda, que o referido Relatório de Avaliação Atuarial, em sua página 18, conteria trecho afirmando que, apesar de haver informações sobre a composição familiar dos ativos e aposentados na base de dados, foi dada preferência ao uso de hipóteses.³⁷²

564. Após exame das bases enviadas, verificou-se que as estatísticas gerais relativas à quantidade de segurados, idade e salário/benefício médio coincidiriam com as apresentadas no Relatório de Avaliação Atuarial. Contudo, detectou algumas imprecisões, listadas no relatório técnico, cujo ajuste seria recomendável para melhor dimensionamento das provisões matemáticas.³⁷³

³⁶⁷ SGAP, peça nº 8, p. 299.

³⁶⁸ *Ibidem*.

³⁶⁹ “**Art. 38.** [...] § 1º- A base de dados cadastrais, funcionais e remuneratórios dos beneficiários do RPPS a ser utilizada na avaliação atuarial deverá: [...] II - estar posicionada entre setembro e dezembro do exercício relativo à avaliação atuarial anual com data local em 31 de dezembro; [...]” (Portaria MF nº 464/2018)

³⁷⁰ SGAP, peça nº 8, p. 299.

³⁷¹ “**Art. 7º.** A análise da base cadastral dos beneficiários do RPPS deverá ser descrita no Relatório de Avaliação Atuarial, contendo, no mínimo: [...] III - análise da quantidade da base cadastral, destacando sua atualização, amplitude e consistência da seguinte forma: a) atualização: descrever a data da última atualização da base cadastral e os atos normativos que tratam da matéria, com base em informações encaminhadas pelo ente federativo, ou, se o procedimento de atualização não for realizado, registrar tal informação; b) amplitude: informar as tabelas de amplitude da base cadastral com a quantidade de informações existente para cada campo descrito no DRAA, o percentual de consistência e o percentual de completude; e c) consistência: descrever a consistência das informações com base em testes realizados na base de dados cadastral utilizada para a realização da avaliação atuarial. [...]” (Instrução Normativa SPREV nº 8, de 21 de dezembro de 2018)

³⁷² SGAP, peça nº 8, p. 300.

³⁷³ *Ibidem*.



565. Em função das inconsistências apontadas e da lacuna de informações nas bases de dados, a Unidade Técnica propôs que o Tribunal determine a realização de censo previdenciário, neste momento.³⁷⁴

566. Destacou a Unidade Técnica, ainda, os seguintes apontamentos, *in verbis*:

Apesar da irregularidade do RPPS do Estado, em operar exclusivamente com um fundo em regime financeiro de repartição simples, em atendimento ao art. 12, § 4º, da Portaria SPREV/MF 464/18, a avaliação atuarial apura resultados como se o fundo em capitalização estivesse. Dentro desse contexto, as hipóteses atuariais, os regimes financeiros e os métodos de financiamento informados estão, em linhas gerais, de acordo com os parâmetros previstos nessa portaria, contudo, para as hipóteses biométricas e taxas de crescimento salarial e de juros, far-se-ia necessária a realização de um estudo de aderência até julho de 2021, em virtude do porte e perfil de risco atuarial do Estado de Minas Gerais. Essa obrigatoriedade, inclusive, foi lembrada no Relatório das Contas do Governador de 2020, pendente de julgamento. O argumento do Ipsemg para a não realização desse estudo foi de que havia dificuldades impostas pela pandemia de Covid-19. É bem verdade que os obstáculos promovidos pela situação de emergência de saúde pública no país impactaram em demasia a gestão pública, fato esse que pode demandar a aplicação do art. 22 do Decreto-Lei 4.657/42. Entretanto, no caso em questão, não ficou claro quais seriam as reais dificuldades da administração em realizar um estudo que não requer atividades presenciais, como é o caso, por exemplo, de um censo previdenciário. [...]³⁷⁵

567. Tendo isso em vista, este Órgão Ministerial entende pelo envio de **recomendação ao Poder Executivo estadual** para que:

► elabore, no exercício em curso, o Relatório de Avaliação Atuarial contendo estudo de aderência de hipóteses.

3.6.4. Instituto de Previdência dos Servidores Militares de Minas Gerais – IPSM

3.6.4.1. Da situação financeira e atuarial

568. O Instituto de Previdência dos Servidores Militares de Minas Gerais (IPSM) foi instituído pela Lei estadual nº 10.366, de 28.12.1990, na forma de autarquia, vinculada à Polícia Militar do Estado, com a finalidade de garantir a seus segurados os seguintes benefícios previdenciários: pensão por morte, auxílio-natalidade, auxílio-funeral, pecúlio, auxílio-reclusão e assistência à saúde. O IPSM não acoberta a aposentadoria.

³⁷⁴ *Ibidem*, p. 301.

³⁷⁵ *Ibidem*.



569. O financiamento do IPSM, nos termos do art. 4º da Lei estadual nº 10.366/1990³⁷⁶, era suportado por contribuições mensais de seus segurados e de contribuição patronal do Estado³⁷⁷, conforme previsto no art. 8º da Lei Complementar estadual nº 125/2012³⁷⁸.

570. O custeio parcial das aposentadorias dos militares da ativa, da reserva remunerada, do reformado e do juiz militar do Tribunal de Justiça Militar do Estado, segurados obrigatórios do IPSM, era suportado pela contribuição dos segurados ativos com alíquota de 3,5%, fixada pelo art. 3º, § 1º, da Lei estadual nº 12.278, de 29.07.1996,³⁷⁹ e pela contribuição patronal do Estado, com alíquota de 4%, fixada pelo art. 8º da Lei Complementar estadual nº 125/2012, já referenciada.

571. Ocorre que o inciso XXI do art. 22 da CR/88 foi alterado pela Emenda Constitucional nº 103/2019, que atribuiu à União competência para legislar sobre inatividade e pensões dos policiais militares e dos corpos de bombeiros militares.

572. Em decorrência dessa atribuição, foi editada a Lei federal nº 13.954, de 16.12.2019, que assegurou (art. 24-E) a cada ente federativo competência para dispor sobre Sistema de Proteção Social dos Militares e estabelecer o seu modelo de gestão, podendo, inclusive, prever outros direitos, como saúde e assistência, assim como sua forma de custeio. Vedou, entretanto, a aplicação da legislação dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos civis aos militares dos Estados e demais entes.

573. O custeio das pensões e da inatividade dos militares foi disciplinado no art. 24-C da Lei federal nº 13.954/2019³⁸⁰ e deverá recair sobre a totalidade da remuneração dos ativos

³⁷⁶ “Art. 4 - O custeio dos benefícios e serviços previstos nesta Lei será mantido por meio de contribuições dos segurados e do Estado, fixadas em percentual do estipêndio de contribuição. (Caput com redação dada pelo art. 7º da Lei Complementar nº 125, de 14/12/2012.) § 1º A contribuição a que se refere o caput é fixada: **I – para o segurado, em 8% (oito por cento); II – para o Estado, em 20% (vinte por cento).** (Parágrafo com redação dada pelo art. 7º da Lei Complementar nº 125, de 14/12/2012.) (Vide art. 8º da Lei Complementar nº 125, de 14/12/2012.) § 3º- Os valores percentuais indicados no § 1º serão revistos sempre que se alterar o plano atuarial. (Parágrafo com redação dada pelo art. 15 da Lei nº 17.949, de 22/12/2008.) (Vide parágrafo 1º do art. 52 da Lei Delegada nº 180, de 20/1/2011.) (Lei estadual nº 10.366/1990, grifos nossos)

³⁷⁷ Vale apontar, ainda, que o Estatuto dos Militares do Estado (Lei estadual nº 5.301, de 16/10/1969) confere aos militares o direito à transferência para a reserva ou reforma (art. 26, inciso III) e a percepção de proventos na inatividade ao militar da reserva ou reformado (art. 36), na forma do Estatuto, ficando o desembolso a cargo do Tesouro Estadual.

³⁷⁸ “Art. 8º – Da contribuição patronal a que se refere o inciso II do § 1º do art. 4º da Lei nº 10.366, de 1990, o Estado destinará 1/5 (um quinto) para custeio parcial dos proventos dos militares da reserva e reformados. Parágrafo único – No ano de 2012, da contribuição patronal a que se refere o inciso II do § 1º do art. 4º da Lei nº 10.366, de 1990, o Estado destinará 7/10 (sete décimos) para custeio parcial dos proventos dos militares da reserva e reformados.” (Lei Complementar estadual nº 125/2012)

³⁷⁹ “Art. 3º- A contribuição de que trata esta lei corresponde a 3,5% (três vírgula cinco por cento) da remuneração mensal bruta dos servidores enumerados no art. 2º desta lei, aí incluídas as vantagens de natureza pessoal e as de caráter permanente. § 1º A contribuição será descontada em folha de pagamento e incidirá sobre a remuneração mensal bruta e sobre a gratificação natalina, excluídas a parcela de que trata o inciso XVII do art. 7º da Constituição Federal e as parcelas indenizatórias. [...]” (Lei estadual nº 12.278, de 29 de julho de 1996)

³⁸⁰ “Art. 24-C. Incide contribuição sobre a totalidade da remuneração dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, ativos ou inativos, e de seus pensionistas, com alíquota igual à aplicável às Forças Armadas, cuja receita é destinada ao custeio das pensões militares e da inatividade dos militares. § 1º 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. § 2º Somente a partir de 1º de janeiro de 2025 os entes federativos poderão alterar, por lei ordinária, as alíquotas da contribuição de que trata este artigo, nos termos e limites definidos em lei federal.” (Lei federal nº 13.954/2019)



ou inativos e de seus pensionistas, com alíquota igual à aplicável às Forças Armadas. Cabe ao respectivo ente federativo a cobertura de eventuais insuficiências financeiras decorrentes do pagamento de pensões militares e da remuneração da inatividade, o que ainda não foi realizado no âmbito do Estado de Minas Gerais.

574. Destarte, urge que o Poder Executivo encaminhe à Assembleia Legislativa projeto de lei que regulamente a Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais à luz do que dispõe a Emenda Constitucional nº 103/2019 e a Lei federal nº 13.954/2019, notadamente, quanto às modificações acerca de tempo de serviço, alíquota de contribuição e valor dos proventos da inatividade. Especialmente porque, além das alterações normativas suprarreferenciadas, a sistemática de custeio do IPSM contraria o art. 1º da Lei federal nº 9.717/1998, que determina aos regimes próprios de previdência, inclusive o dos militares, que se organizem com base em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial.

575. Contraria, ainda, o disposto no art. 40 da CR/88, aplicável aos militares por força do disposto no § 1º do art. 42 da CR/88, que é taxativo ao fixar o caráter contributivo e solidário do regime de previdência social, não só por parte de cada ente público, mas também dos servidores ativos e inativos e pensionistas, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

576. Também o art. 195 da CR/1988 prescreve que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, com recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, excepcionadas as aposentadorias e pensões concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201, entre outros.

577. Importante ressaltar, ademais, que a Lei Complementar federal nº 101/2000 igualmente versa sobre a matéria, dispondo, no art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea “a”, que os projetos de lei de diretrizes orçamentárias deverão conter avaliação atuarial dos regimes de previdência dos servidores. O art. 53, § 1º, inciso II, da mesma lei obriga a publicação das respectivas projeções atuariais no RREO do último bimestre de cada ano.

578. Noutro giro, as Leis estaduais nº 5.301/1969 e nº 10.366/1990, que tratam dos benefícios relativos a proventos de inatividade dos servidores públicos militares do Estado e dos demais benefícios geridos pelo IPSM, conflitam com a Lei federal nº 13.954/2019 nos pontos em que ela dispõe sobre normas gerais de inatividade e pensões dos policiais militares e dos bombeiros militares dos Estados.

579. Aliás, o arranjo legal da organização do IPSM traz alguns riscos e dificuldades para o controle e para a própria gestão desses benefícios, conforme se passa a explicar.

580. As pensões para os dependentes dos militares são benefícios eminentemente previdenciários, assim como as rendas de inatividade, sejam elas decorrentes da reserva ou da reforma, pois têm características análogas aos benefícios de aposentadoria. No entanto, a administração das pensões é feita por órgão distinto daquele que é responsável pelas rendas decorrentes da inatividade. Além disso, as pensões e as aposentadorias dos servidores civis estão sob o controle do IPSEMG e, portanto, há três órgãos gerindo



benefícios típicos da previdência social no serviço público, no Executivo estadual, ao mesmo tempo.

581. Essa situação implica diagnóstico segmentado da situação atuarial do sistema previdenciário e dificuldades para a implementação de medidas de reequilíbrio ao sistema, eventualmente necessárias.

582. Outro problema é o agrupamento do benefício de pensão com auxílios, pecúlio e assistência à saúde, em única fonte de custeio. As pensões estão estruturadas em regime financeiro de capitalização e demandam método de financiamento que garanta equilíbrio de longo prazo. Já os demais benefícios ofertados pelo IPSM estão em regime financeiro de repartição simples, que necessitam de solvência dentro do exercício. É necessário, portanto, um rateio bem claro dos custos dos benefícios, de modo a garantir que os benefícios em repartição simples não consumam recursos que deveriam ser acumulados em capitalização.

583. Além disso, a Lei federal nº 13.954/2019 incluiu diversos artigos no Decreto-Lei nº 667/1969, estabelecendo as normas gerais de inatividade e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares.

584. Essa alteração suspende a eficácia da legislação estadual no que for contrária ao novo regramento constitucional, tornando, portanto, altamente recomendável sua adequação legislativa.

585. Entre as alterações, foi estabelecido que os entes federativos, por meio de lei específica, regularão seu Sistema de Proteção Social dos Militares, para o qual não se aplica a legislação dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos civis, podendo prever outros benefícios, além de pensão e dos proventos de inatividade. Foram também definidas normas relativas aos requisitos para a concessão e valores dos benefícios de inatividade e pensão para militares estaduais, regras de transição, alíquotas e bases de cálculo de contribuições.

586. Frente ao exposto, faz-se necessário que o Estado adapte a 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.

587. Ademais, a CFAMGE renovou a proposição do Relatório sobre a Macrogestão e Contas do Governador, no sentido de que seja determinada ao Poder Executivo estadual a atualização legislativa, para adequar 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.³⁸¹

588. Ante o exposto, este representante do Ministério Público de Contas entende que deva ser **determinado ao Poder Executivo estadual** que encaminhe à Assembleia Legislativa os seguintes projetos de lei:

► que regulamente a Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais à luz do que dispõe a Emenda Constitucional nº 103/2019 e a Lei federal nº

³⁸¹ SGAP, peça nº 8, p. 306.



13.954/2019, notadamente, quanto às modificações acerca de tempo de serviço, alíquota de contribuição e valor dos proventos da inatividade;

▶ que adapte a 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;

▶ que adeque 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.

3.6.4.2. Gestão do IPSM

589. Ao proceder ao exame da execução orçamentária do IPSM, a Unidade Técnica constatou que os recursos arrecadados no exercício foram destinados ao pagamento de pensões, benefícios assistenciais em forma de auxílios, assistência à saúde e despesas administrativas. Os benefícios previdenciários, tais como aposentadorias, reserva remunerada e reforma dos militares, por sua vez, têm sido suportados pelo Tesouro estadual.³⁸²

590. Não obstante, ao IPSM cabe a gestão das pensões, da assistência médica, dos auxílios e do pecúlio.

591. Apontou que não se estabeleceu a: “*forma de custeio segregada, o que mantém o sistema em desacordo com a norma geral, mesmo com a aplicação automática das alíquotas de contribuição dos militares das Forças Armadas aos militares estaduais*”.³⁸³

592. Ainda segundo a CFAMGE:

Para a adequação às atuais normas gerais, o Estado, além de definir em lei a forma de custeio específica para os benefícios de assistência à saúde, auxílios e pecúlio, terá que empregar o total do valor arrecadado com as contribuições previdenciárias, da ordem de 10,5%, tal como está definido para os militares das Forças Armadas, no financiamento exclusivo dos proventos de inatividade e das pensões. Para que isso seja possível, é necessário que esses dois benefícios sejam geridos pelo mesmo órgão ou entidade, ou que seja definida uma forma de rateio, pela legislação.³⁸⁴ (Grifos nossos)

593. Como aventado pela Unidade Técnica, há três razões para a transferência dos benefícios de inatividade ao IPSM:

- i. O Instituto já dispõe de estrutura própria e realiza avaliações atuariais para dimensionar os compromissos futuros.
- ii. Ele gerencia os recursos relativos às pensões e demais benefícios.

³⁸² *Ibidem.*

³⁸³ *Ibidem.*

³⁸⁴ *Ibidem.*



- iii. De acordo com a Lei, a fonte de custeio do benefício de aposentadoria é a mesma que a da pensão.

594. Assim, este Órgão Ministerial entende que **deve ser determinada ao Poder Executivo estadual:**

► a implementação de uma só unidade gestora dos benefícios previdenciários, aí incluídos os benefícios de inatividade dos militares e as pensões aos seus dependentes, bem como a adequação legislativa às normas gerais, definidas pela Lei federal nº 13.954/2019, ratificando a contribuição previdenciária dos militares nos patamares por ela definidos e estruturando os demais benefícios, assim como suas fontes de custeio.

3.6.4.3. Base técnica e cadastral

595. Quanto às regras relativas à previdência dos militares, ponderou a CFAMGE que elas passaram por recentes e significativas alterações, não havendo, ainda, normativos que estabeleçam restrições em relação aos critérios técnicos aplicáveis às avaliações atuariais.

596. Tais critérios, até que entre em vigor a lei complementar de que trata o § 22 do art. 40 da CR/1988, são definidos pela Lei federal nº 9.717/1998 e pelos atos normativos editados pela SPREV.³⁸⁵

597. Em relação à base cadastral, para a correta e precisa mensuração das provisões matemáticas, reconheceu ser fundamental que os dados dos segurados e dos dependentes estejam atualizados, de modo a fornecer informação mais próxima possível da realidade e de acordo com os arts. 38 a 41 da Portaria SPREV /MF 464/2018.³⁸⁶

598. Por meio do exame das bases cadastrais enviadas e dados do Relatório de Avaliação Atuarial, de novembro de 2021, verificou a Unidade Técnica que *“as estatísticas gerais coincidem com as apresentadas no relatório, uma vez que as informações não registram divergências significativas”*.³⁸⁷

599. A despeito disso, foram detectadas algumas inconsistências cujo ajuste é recomendável para melhor definição das hipóteses utilizadas na avaliação atuarial e maior acurácia das provisões matemáticas,³⁸⁸ quais sejam:

- i. A base de dados não especifica o Quadro de Oficiais a que o segurado está vinculado. Essa informação é importante, visto que a idade-limite de permanência no serviço ativo dos Oficiais de Saúde e dos Oficiais Capelães é acrescida em cinco anos em relação à idade-limite daqueles pertencentes aos demais quadros, conforme o art. 137 da Lei estadual nº 5.301/1969.
- ii. Foram verificados 16 segurados ativos, com idade, na data de ingresso na instituição, inferior a 18 anos; e 346, com idade superior a 31 anos, dos quais 47 com idade superior a 35 anos, em divergência com o art. 5º, inciso IV, da Lei

³⁸⁵ *Ibidem*, p. 307.

³⁸⁶ *Ibidem*.

³⁸⁷ *Ibidem*.

³⁸⁸ *Ibidem*.



estadual nº 5.301/1969. Ademais, há 21 segurados sem data de ingresso registrada, prejudicando a projeção da idade de aposentadoria, estimativa importante para a mensuração das provisões matemáticas de benefícios a conceder.

- iii. Não foi localizada, na base dos servidores ativos, informação sobre o tempo de serviço anterior ao vínculo atual. Em que pese o limite de idade para o ingresso supramencionado, essa informação é importante para fins de compensação previdenciária e estimativa de idade de aposentadoria, visto que o regramento atual (art. 24-A do Decreto-Lei 667/1969) permite que 5 anos, dos 35 anos de serviço exigidos, não sejam de natureza militar. Foram verificados 2 segurados ativos sem remuneração e 3 com remuneração inferior ao salário-mínimo legal vigente em 2021 (R\$ 1.100,00).
- iv. Os dados dos inativos não registram o tipo de aposentadoria, relevante para definição de premissa para estimativa de encargos de aposentadoria por invalidez, na forma prevista tanto no art. 96 da Lei estadual 5.301/1969 quanto no art. 24-A do Decreto-Lei nº 667/1969. Há registro de 342 servidores inativos com proventos inferiores ao salário-mínimo, sendo 14 zerados, bem como de 25 pensões com valor total inferior a 1 (um) salário mínimo.
- v. Há registro de 642 segurados e 10 pensões com benefício superior ao teto de R\$35.462,22, montante máximo a ser pago aos servidores do Estado.
- vi. A base de dados dos pensionistas não informa a relação com o segurado gerador da pensão, discriminando apenas se a duração do benefício é vitalícia ou temporária.
- vii. Da mesma forma, a base de dados dos dependentes dos segurados ativos e inativos não especifica a relação de dependência com o segurado nem a condição (válido ou inválido) do dependente. A consistência dessas informações é relevante para o cálculo das provisões matemáticas.

600. Destacou, ainda, que a própria consultoria atuarial apontou inconsistências no Relatório de Avaliação Atuarial, não ajustadas pelo IPSM por falta de tempo hábil, propondo assim que o Tribunal determine o aperfeiçoamento do processo de avaliação atuarial, de forma que haja tempo hábil para correção, na base de dados, de todas as inconsistências apontadas pelo atuário responsável.

601. Ademais, tal como bem destacou a CFAMGE, não foram mencionadas a realização de censo e a periodicidade de recadastramento, não sendo possível avaliar a atualização dos dados, motivo pelo qual propôs que o Tribunal determine a realização periódica de censo dos militares ativos, inativos e dos respectivos dependentes, bem como dos pensionistas.³⁸⁹

602. Outro ponto que merece registro é a utilização de taxa de juros – 6% ao ano –, cujo arbitramento não é mais permitido para as avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência, os quais exigem estudo técnico que comprove sua adequação à rentabilidade

³⁸⁹ *Ibidem*, p. 308.



projetada dos ativos garantidores. Também deve ser avaliada a taxa de crescimento salarial real de 1% (um por cento) ao ano, que, apesar de se enquadrar aos regramentos aplicáveis ao RPPS, pode não se adequar à estrutura da carreira militar do Estado.³⁹⁰

603. Foi também alterada a tábua de mortalidade para a GKM-70, que não é permitida nas avaliações atuariais de RPPS por gerar expectativas de vida significativamente inferiores às do IBGE e por ter probabilidades de morte superiores às demais tábuas, levando à inferência de expectativas de vida reduzidas e, via de consequência, provisões matemáticas menores para os benefícios de aposentadoria e pensão.³⁹¹

604. Além disso, quanto às hipóteses biométricas, pontuou que a avaliação atuarial não considera probabilidade de entrada em invalidez dos segurados ativos, portanto, não apura os compromissos com as reformas a serem concedidas por esse motivo, em ofensa ao art. 21, inciso II, alínea “b”, da Portaria SPREV/MF 464/2018, que estabelece que o limite mínimo para a taxa de entrada em invalidez é dado pela tábua *Álvaro Vindas*.³⁹²

605. Ante o exposto, deve ser enviada **recomendação ao Poder Executivo estadual** para que:

- ▶ utilize taxa de sobrevivência de válidos e de inválidos e “tábuas” que, além de aderentes à massa de segurados, estejam em conformidade com os parâmetros mínimos estabelecidos pela Portaria SPREV/MF n° 464/2018;

- ▶ apure os compromissos com reformas por invalidez a conceder, demonstrando o regime financeiro adotado e o valor do custo sobre a folha de ativos, além de considerar a hipótese de decremento na massa de segurados ativos;

- ▶ apresente fluxo atuarial com demonstrativo de duração do passivo, nos termos da Portaria SPREV/MF n° 464/2018 (arts. 10 e 11) e da IN SPREV/MF n° 03/2018; e

- ▶ observe as demais normas técnicas aplicáveis às avaliações atuariais no setor público, especialmente a Portaria SPREV/MF n° 464/2018 e suas Instruções Normativas.

3.6.4.4. Custo e custeio do IPSM

606. De acordo com o Relatório de Avaliação Atuarial do IPSM, o custo apurado para os benefícios de aposentadoria, reversão da aposentadoria e pensão totalizaram 7,53% dos rendimentos dos ativos, dos inativos e dos pensionistas (R\$1.028.860.641,73). Para os demais benefícios, apurou-se 5,47% (R\$746.883.671,98).³⁹³

607. Incluída a taxa de administração, alcançou-se o percentual de 15% sobre o total dos rendimentos dos ativos, dos aposentados e dos pensionistas (R\$2.049.074.276,97), superior

³⁹⁰ *Ibidem*.

³⁹¹ *Ibidem*.

³⁹² *Ibidem*, p. 309.

³⁹³ *Ibidem*, p. 310.



ao previsto no plano de custeio do IPSM, que equivale a 10,5%, sendo as insuficiências financeiras aportadas pelo Tesouro estadual.³⁹⁴

608. Entretanto, o art. 24-C, § 2º, do Decreto-Lei nº 667/1969³⁹⁵ veda a alteração da alíquota de 10,5% até o exercício de 2025. Por esse motivo, foram solicitados esclarecimentos por parte do IPSM, quanto ao possível recebimento de recursos referentes à taxa de administração. Na defesa apresentada, aduziu-se que o “*Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais não possui recebimento de recursos referente à Taxa de Administração*”.³⁹⁶

609. De todo modo, vale destacar, como reiteradamente exposto, que o plano de custeio estabelecido em lei é insuficiente para o custeio das despesas do IPSM, sendo necessária sua adequação. Nesse sentido, **deve ser determinado ao Poder Executivo estadual:**

► o cumprimento do disposto no art. 24-E, do Decreto-Lei nº 667/1969,³⁹⁷ para que seja encaminhado à ALMG projeto de lei estruturando o sistema de proteção social dos militares, estabelecendo fonte de custeio para todos os benefícios ofertados por esse plano e definindo que as contribuições previdenciárias se destinam exclusivamente ao pagamento de reservas, reformas e pensões.

3.6.4.5. Resultado atuarial

610. Como já abordado anteriormente, a legislação estadual fixou contribuição de 3,5% dos militares em atividade e 4% de contribuição patronal para o pagamento dos proventos de inatividade, ficando a cargo do Estado a cobertura de eventuais insuficiências financeiras.

611. Os benefícios geridos pelo IPSM, até então, eram custeados pela alíquota de 8% sobre a folha de pagamento de inativos, 8% sobre a folha dos militares ativos e 16% de contribuição patronal, de responsabilidade do Estado.

612. Com a aplicação da legislação federal, o custeio de todos os benefícios geridos pelo IPSM e os benefícios da inatividade geridos pela SEF estão sendo pagos pela alíquota única de 10,5%, incidente sobre a remuneração dos militares ativos, inativos e pensionistas,

³⁹⁴ *Ibidem*.

³⁹⁵ “**Art. 24-C.** Incide contribuição sobre a totalidade da remuneração dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, ativos ou inativos, e de seus pensionistas, com alíquota igual à aplicável às Forças Armadas, cuja receita é destinada ao custeio das pensões militares e da inatividade dos militares. [...] § 2º- Somente a partir de 1º de janeiro de 2025 os entes federativos poderão alterar, por lei ordinária, as alíquotas da contribuição de que trata este artigo, nos termos e limites definidos em lei federal.” (Decreto-lei nº 667/1969)

³⁹⁶ SGAP, peça nº 62.

³⁹⁷ Veja-se a seguinte disposição do art. 24-E do Decreto-lei nº 667/1969: “**Art. 24-E.** O Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios deve ser regulado por lei específica do ente federativo, que estabelecerá seu modelo de gestão e poderá prever outros direitos, como saúde e assistência, e sua forma de custeio. Parágrafo único. Não se aplica ao Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios a legislação dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.”



acrescida de 3% para as filhas não inválidas, pensionistas vitalícias, sendo as insuficiências financeiras suportadas pelo Tesouro estadual.

613. A Unidade Técnica apontou que, embora os proventos de inatividade não sejam de responsabilidade do IPSM, e observada limitação nessa avaliação atuarial, ao não apurar os compromissos com reforma por invalidez, descrita no item 3.6.4.3 (Bases Técnica e Cadastral), em cumprimento às normas técnicas aplicáveis às avaliações atuariais da previdência no serviço público, foi apurado o resultado atuarial, que apresentou *deficit* de R\$99.139.394.030,50.³⁹⁸

614. Noutro giro, a avaliação atuarial dos benefícios de pensão por morte apurou *deficit* de R\$26.463.925.558,65.³⁹⁹

615. Além disso, pontuou que existiriam algumas impropriedades nas tabelas apresentadas, pois o valor atual de salários futuros (VASF), apurado em cada uma delas, é divergente, tal como observado na análise técnica do exercício de 2020. E continuou:

Na época, a explicação do IPSM para isso foi que o VASF não se referia ao valor presente calculado atuarialmente da remuneração dos militares ativos, como era de se esperar; em vez disso, um deles seria referente aos benefícios futuros de aposentados e pensionistas e o outro, aos benefícios futuros de pensionistas e de segurados ativos. Essa informação não resolve a impropriedade da demonstração, pois os valores atuais dos benefícios futuros, tanto de pensionistas quanto de aposentados, já estão demonstrados nas tabelas, pela sigla VABF, não necessitando de um outro campo para apresentá-los, e ainda a soma dos VABFs de pensão e de aposentadoria concedidos diverge dos VASFs apresentados. Por fim, com todas essas imprecisões, a informação que de fato representa o VASF, fica suprimida.

Essas deficiências na demonstração impedem a adequada aferição da alíquota considerada na apuração do valor atual de contribuições futuras – VACF de cada benefício. A título de exemplo, o VACF das aposentadorias concedidas representa 8,97% do VABF. No entanto, embora o plano de custeio preveja que a alíquota de contribuição é 10,5% sobre a renda do aposentado, os custos em regime financeiro de repartição simples do plano de benefícios consumiriam 7,47% da mesma base de cálculo, restando uma alíquota de apenas 3,03% que poderia ser destinada à capitalização. Isso reduziria o valor atual de contribuição futura desses benefícios, aumentando a sua provisão e, conseqüentemente, o déficit. Por outro lado, não é possível fazer essa mesma análise para os benefícios a conceder, pois os custos incidem sobre a remuneração dos servidores ativos e não há uma exposição precisa do valor atual dessas remunerações nos demonstrativos de resultado.

É importante destacar que essas deficiências na apuração dos resultados não se dão exclusivamente por lacunas na avaliação atuarial, que deixam ambigüidade em diversos pontos, mas, principalmente, pela falta de adequação da legislação da previdência mineira ao regramento nacional. Se o Estado adotou diretamente a lei nacional para aplicar as alíquotas de contribuição dos militares, em substituição à contribuição devida por esses servidores, prevista na legislação estadual, a nova norma deve ser aplicada integralmente, inclusive no que se refere

³⁹⁸ SGAP, peça n° 8, p. 312.

³⁹⁹ *Ibidem*.



à destinação desses recursos previdenciários. Com essa medida, a fonte de custeio dos demais benefícios, antes prevista na legislação local, deixou de existir, devendo ser indicada, portanto, uma nova fonte, de modo que haja viabilidade de ser feita uma estimativa adequada na avaliação atuarial. A segregação dos benefícios análogos à aposentadoria dos benefícios de pensão em dois órgãos distintos, e ainda estruturados em regimes financeiros diferentes, dificultam significativamente a verificabilidade da adequação das hipóteses adotadas na avaliação atuarial ao que ocorre na prática.

Considerando, ainda, todas essas dificuldades de diagnóstico, os benefícios de inatividade dos militares e as pensões somam um déficit atuarial de R\$121.524.125.126,74, sendo que nenhuma medida de enfrentamento desse déficit foi adotada ou proposta. Porém, sem clareza quanto à destinação do plano de custeio e sem unidade gestora única, torna-se desnecessariamente complexa a apuração dos resultados e ainda mais difícil o controle e a proposição de medidas que busquem equilíbrio atuarial no plano de benefícios. Portanto, é imprescindível a regularização do sistema de proteção social dos militares, promovendo a gestão da parcela previdenciária dos benefícios: reserva, reforma e pensões, na mesma unidade, e com recursos previdenciários vinculados a eles, de modo a atender a norma geral editada pela União, assim como é urgente a definição legal clara da origem dos recursos destinados a custear os demais benefícios já oferecidos aos militares, nesse sistema.⁴⁰⁰

616. Como se nota, os valores necessários à cobertura de insuficiência financeira são suportados pelo Tesouro estadual e, até a presente data, não há previsão legal de outras fontes de custeio, tendo sido apurado, no exercício, custo de administração e dos benefícios no percentual de 6,87% da remuneração dos militares ativos, inativos e pensionistas.

617. Nesse passo, não restam dúvidas de que, subtraindo o percentual de 6,87% da alíquota de 10,5% definida em lei, sobram 3,63% para o financiamento dos benefícios de aposentadorias e pensão, percentual inferior ao considerado no cômputo das provisões matemáticas para a contribuição de ativos, aposentados e pensionistas, deixando clara a subestimação dos *deficits* apurados.

618. Ante o exposto, nos termos do estudo técnico, propõe este representante do *Parquet* Especial o envio de **determinação ao Poder Executivo estadual** para que:

▶ cumpra o disposto no art. 24-E do Decreto-Lei nº 667/1969 e encaminhe projeto de lei à Assembleia Legislativa de modo a efetuar a alteração na legislação do IPSM no sentido de prever unidade gestora única

▶ institua plano de custeio para os benefícios não previdenciários e plano de equacionamento do *deficit* atuarial.

3.6.5. Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais –

⁴⁰⁰ SGAP, peça nº 8, p. 313.



IPLEMG

619. O Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais (IPLEMG) foi criado pela Lei estadual nº 6.258, de 13.12.1973, com a finalidade de conceder benefícios previdenciários de aposentadoria, pensão, pecúlio, assistência social e outros benefícios assistenciais aos parlamentares estaduais e seus dependentes, entrando em processo de extinção com o advento da Lei Complementar estadual nº 140, de 12.12.2016.

620. Ao dispor sobre o processo de extinção do IPLEMG, a Lei Complementar estadual nº 140/2016 estabeleceu o encerramento de suas atividades quando não mais houvesse segurados, beneficiários vinculados e respectivos dependentes, respeitados os direitos adquiridos em relação aos benefícios concedidos e a conceder.

621. Com a nova lei, o deputado estadual passará a se aposentar pelo regime ao qual estiver vinculado – INSS ou previdência do servidor público, dependendo de sua origem – podendo complementar o benefício, desde que contribua.

3.6.5.1. Base técnica e cadastral

622. A análise técnica apontou que, em dezembro de 2021, existiam 323 segurados, sendo: 44 ativos, 110 aposentados, 61 pensionistas, 29 pensionistas complementares do extinto Fundo de Previdência Complementar do Servidor da Secretaria da ALMG (PRELEGIS), 21 deputados federais/prefeitos contribuintes facultativos, 17 segurados aposentáveis, 4 beneficiários especiais e 37 segurados de risco não iminente.⁴⁰¹ Portanto, não houve alteração na composição da base.

623. Verificou, assim, que nenhum segurado foi listado na planilha junto ao seu respectivo número de matrícula ou qualquer código que permitisse o controle do atuário frente às informações prestadas. E esse artifício visaria identificar, mediante cruzamentos na própria base de dados, inconsistências, duplicidades ou quaisquer outras informações incoerentes.⁴⁰²

624. Sugeriu, para tanto, que o TCEMG recomende, para a próxima avaliação atuarial, a utilização de alguma forma de identificação de cada segurado, na base de dados, com o objetivo de aperfeiçoar o controle cadastral.⁴⁰³

625. Ademais, tendo em vista o campo das informações efetivamente utilizáveis no cálculo atuarial, percebeu-se que, para todos os segurados, foram apresentados somente os valores de remuneração/proventos e as datas de nascimento, sem considerar os dependentes. Houve exceção na aba dos aposentados, na qual foi informado o natalício dos respectivos cônjuges.⁴⁰⁴

⁴⁰¹ *Ibidem*, p. 315.

⁴⁰² *Ibidem*.

⁴⁰³ *Ibidem*.

⁴⁰⁴ *Ibidem*.



626. Recomendou, ainda, a inclusão, na base de dados a ser utilizada na próxima avaliação atuarial, dos dados dos dependentes de todos os segurados, contemplando, no mínimo, data de nascimento, sexo, condição (válido ou inválido) e relação de parentesco, bem como a inserção de mais dados dos participantes, como estado civil, data de ingresso no IPLEMG e categoria (ativo, contribuinte facultativo, entre outros), de forma a aumentar a acurácia das provisões matemáticas.⁴⁰⁵

627. Ao fim, sugeriu que se recomende ao IPLEMG a realização de estudo de aderência das premissas atuariais, para escolha das hipóteses biométricas, demográficas, financeiras e econômicas mais adequadas à massa de participantes e à realidade e peculiaridade do Instituto.⁴⁰⁶

628. Ante o exposto, este representante do *Parquet* especializado ratifica as conclusões alcançadas no exame técnico, **devendo esta Corte recomendar ao Poder Executivo estadual** que:

▶ na próxima avaliação atuarial, utilize alguma forma de identificação de cada segurado, na base de dados, com o objetivo de aperfeiçoar o controle cadastral;

▶ inclua na base de dados a ser utilizada na próxima avaliação atuarial os dados dos dependentes de todos os segurados, contemplando, no mínimo, data de nascimento, sexo, condição (válido ou inválido) e relação de parentesco, bem como a inserção de mais dados dos participantes, como estado civil, data de ingresso no IPLEMG e categoria (ativo, contribuinte facultativo, entre outros), de forma a aumentar a acurácia das provisões matemáticas;

▶ realize estudo de aderência das premissas atuariais, para escolha das hipóteses biométricas, demográficas, financeiras e econômicas mais adequadas à massa de participantes e à realidade e peculiaridade do Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais.

3.6.5.2. Custo e custeio do plano

629. Consoante o art. 5º da Lei estadual nº 13.163/1999,⁴⁰⁷ aposentadorias, pensões, pecúlio, assistência social e outros benefícios assistenciais do plano serão financiados por:

- i. 11% dos contribuintes compulsórios;

⁴⁰⁵ *Ibidem*, p. 315-316.

⁴⁰⁶ *Ibidem*, p. 316.

⁴⁰⁷ “**Art. 5º-** O custeio dos benefícios e serviços previstos nesta lei será mantido por meio de recurso que se incorpore à sua reserva técnica atuarial e das seguintes contribuições: I - do contribuinte compulsório, no valor de 11% (onze por cento) do estipêndio; II - do Poder Legislativo, no valor mínimo de 22% (vinte e dois por cento) do estipêndio de contribuição de cada Deputado; III - do aposentado, do pensionista e dos demais beneficiários, no valor mínimo de 11% (onze por cento) dos benefícios respectivos; IV - do contribuinte facultativo, nos valores fixados nos incisos I e II, composta a reserva técnica atuarial exigível; V - do pensionista complementar, benefício referido no art. 4º da Lei Complementar nº 52, de 25 de novembro de 1999, no valor mínimo de percentuais referidos no art. 8º da mesma lei. [...]” (Lei estadual nº 13.163/1999)



- ii. 22% do Poder Legislativo;
- iii. 11% dos aposentados, pensionistas e demais beneficiários, incidentes sobre seus benefícios;
- iv. 33% no caso dos contribuintes facultativos,
- v. contribuições dos pensionistas complementares do extinto PRELEGIS, sucedido pelo IPLEMG, conforme art. 4º da Lei Complementar estadual nº 52/1999.⁴⁰⁸

630. Segundo o exame inicial, o Relatório de Avaliação Atuarial do Instituto não viabiliza a apuração de custo, nem individual nem por benefício para o exercício de 2021 e, ainda, considera o passivo sempre igual ao montante dos ativos garantidores do plano.⁴⁰⁹

631. Sobre o primeiro ponto, a apuração atuarial do custo deve subsidiar a determinação do plano de custeio, com a finalidade de manter o equilíbrio financeiro e atuarial do plano de benefícios. Quanto ao segundo ponto, pela complexidade da abordagem, colaciona-se a análise da CFAMGE, *in verbis*:

Com relação à segunda afirmação, inicialmente é importante lembrar que a equação básica para a apuração das provisões matemáticas é $PM = VABF - VACF$, onde PM é o valor da provisão matemática, $VABF$ o valor atual de benefícios futuros e $VACF$ o valor atual das contribuições futuras. E que a apuração do custo normal, pelo método de financiamento agregado, é feita da seguinte forma: $CN = (VABF - A) VASF$, em que CN é o custo normal, A é o ativo constituído do plano e $VASF$ é o valor atual dos salários futuros. Portanto, a assertiva somente é verdadeira quando o $VACF$ é obtido pela aplicação do CN sobre o valor atual dos salários futuros. Porém, também é válida, e exigível pelas normas aplicáveis aos RPPS, a apuração do $VACF$ por meio de uma variação do método agregado, em que se aplica a alíquota do plano de custeio vigente. Nesses casos, o valor do ativo diverge do valor da provisão e esse método propicia a evidenciação de déficit ou superávit no plano. Com o intuito de verificar qual método foi utilizado, foi consultada a NTA do Iplemg e, na fórmula 8.1.1, nota-se que a apuração das provisões matemáticas de benefícios a conceder não considera o $VACF$, que representaria as futuras contribuições dos segurados ativos e da Assembleia, prevendo, apenas, a contribuição de 11% dos futuros aposentados e pensionistas ao aplicar a constante 0,89 ($1 - 0,11$) na apuração do $VABF$. Portanto, com base nas informações apresentadas, não é possível saber se o $VACF$ nos benefícios a conceder foi ignorado ou se houve falha na elaboração da formulação de apuração das provisões matemáticas.⁴¹⁰

632. Ante o exposto, este representante do *Parquet* especializado ratifica as conclusões alcançadas no exame técnico, devendo ser enviada recomendação ao Poder Executivo estadual para que:

⁴⁰⁸ “Art. 4º- O pagamento dos benefícios a que se refere o art. 1º passa a ser de responsabilidade do Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais - IPLEMG -, que assumirá todos os direitos e obrigações deles decorrentes, procedendo-se às adequações necessárias no regulamento dessa autarquia. [...]” (Lei Complementar estadual nº 52/1999)

⁴⁰⁹ SGAP, peça nº 8, p. 316.

⁴¹⁰ *Ibidem*, p. 317.



► proceda à realização de cálculo dos custos de cada benefício do IPLEMG, na próxima avaliação atuarial, para que a análise das provisões matemáticas previdenciárias seja realizada em sua completude.

3.6.5.3. Resultado atuarial e aplicações financeiras

633. Segundo a Unidade Técnica, não ficou explicitado, no início do Relatório de Avaliação Atuarial 2021 – cujo objetivo é demonstrar a situação técnica do plano de benefícios do IPLEMG –, qual a data focal dos cálculos realizados, informação de suma importância para o controle, sob o ponto de vista contábil e atuarial.⁴¹¹

634. Pelo exame da tabela de resultados, inclusive, fica claro que os valores apurados de provisão matemática foram idênticos aos de 2020, tendo apenas se utilizado de um montante de natureza estática, apurado para janeiro de 2023 e que foi simplesmente realocado para 13 meses antes.⁴¹²

635. Sendo assim, propôs a CFAMGE que o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais determine que:

- i. a avaliação atuarial seja refeita com os cálculos posicionados em 31/12/2021;
- ii. após nova realização da avaliação atuarial, sejam enviados o custo total apurado, o VASF e as provisões segregadas em benefícios a conceder e concedidos.
- iii. se garanta o atendimento às boas práticas atuariais e à LRF.⁴¹³

636. Quanto às aplicações financeiras, o IPLEMG registrou, no Balanço Patrimonial de 2021, um ativo total de R\$524.062.874,87, do qual cerca de 95% foram aplicados em fundos de renda fixa.⁴¹⁴ Com efeito, não há normas específicas para as aplicações desse plano de benefícios. Assim, para fins de exame técnico e análise dos riscos a que os recursos estão expostos, realizou-se analogia com as normas aplicáveis aos RPPS. Concluiu-se, assim, que:

- i. as aplicações preponderantemente em renda fixa se mostram adequadas;
- ii. 1,20% do ativo do IPLEMG é composto por empréstimos consignados, que é admitido pela Resolução BC/CMN nº 4.963/2021, até o limite de 5% ou 10%, de acordo com os níveis de governança alcançados pela unidade gestora;
- iii. o IPLEMG possui carteira conservadora, com a quase totalidade das aplicações em fundos de renda fixa.⁴¹⁵

⁴¹¹ *Ibidem*.

⁴¹² *Ibidem*.

⁴¹³ *Ibidem*, p. 318.

⁴¹⁴ *Ibidem*, p. 319.

⁴¹⁵ *Ibidem*, p. 319-320.



637. Ante o exposto, este representante do *Parquet* especializado ratifica as conclusões alcançadas no exame técnico, devendo esta **Corte determinar ao Poder Executivo estadual** que:

- ▶ refaça a avaliação atuarial com os cálculos posicionados em 31.12.2021 e envie, após nova realização da avaliação atuarial, o custo total apurado, o valor atual de salários futuros (VASF) e as provisões segregadas em benefícios a conceder e concedidos;
- ▶ apresente projeção atuarial do IPLEMG até a extinção da massa e que ela seja discriminada em notas explicativas;
- ▶ refaça a projeção atuarial em leiaute com maior número de colunas, contendo, no mínimo, as receitas de contribuição, as receitas com rendimentos de aplicações financeiras, as despesas com pagamento de benefícios e o resultado e a evolução do ativo garantidor, para dar maior transparência ao resultado; e
- ▶ elabore demonstrativo da projeção das receitas e despesas previdenciárias, em leiaute estabelecido pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, conforme já vem sendo elaborado para os demais regimes de previdência social do Estado.

3.6.6. Regime de Previdência Complementar

3.6.6.1. Situação financeira e atuarial

638. A Lei Complementar estadual nº 132/2014 instituiu o Regime de Previdência Complementar para os servidores públicos titulares de cargos efetivos dos Poderes do Estado e para os membros de Poderes, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais. A citada lei também fixou o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões de que trata o art. 40 da Constituição da República e autorizou a criação de entidade fechada de previdência complementar, na forma de fundação.

639. O *caput* do art. 3º da referida lei⁴¹⁶ fixou, para os servidores que tenham ingressado no serviço público a partir da data de início da vigência do Regime de Previdência Complementar, o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, de que trata o art. 201 da CR/88.

640. A dição da Lei Complementar estadual nº 156/2020 permitiu a adesão de servidores que ingressaram antes de 12.02.2015 ao Regime de Previdência Complementar, bem como daqueles que exerceram a opção de migração para esse regime.

⁴¹⁶ Art. 3º – Aplica-se o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS de que trata o art. 201 da Constituição da República às aposentadorias e às pensões a serem concedidas pelo Regime Próprio de Previdência Social – RPPS – do patrocinador aos servidores e membros de Poder ou órgão a que se refere o § 1º do art. 1º que tenham ingressado no serviço público: (Caput com redação dada pelo art. 3º da Lei Complementar nº 158, de 30/7/2021.) (Lei Complementar estadual nº 132/2014)



641. Nesse ponto, de acordo com o Parecer Atuarial do Regime de Previdência Complementar, a rentabilidade do plano no exercício de 2021 foi de -0,50% (menos zero vírgula cinquenta por cento), resultado que compromete a evolução do saldo de conta dos participantes.⁴¹⁷

642. Destaca-se, ainda, que em 31.12.2021 as provisões matemáticas e o patrimônio de cobertura do plano totalizaram R\$40.725.427,31, encontrando-se, portanto, em equilíbrio técnico, como bem pontuou a CFAMGE.⁴¹⁸

643. O regulamento do PREVPLAN (Plano de Benefícios administrado pela Fundação de Previdência Complementar do Estado de Minas Gerais) aprovado pela Portaria PREVIC nº 105, de 12.02.2021, e disponível no sítio eletrônico da fundação, prevê, em seu art. 32, incisos I e II, que o participante poderá optar por uma das duas formas de pagamento do benefício, a saber:

I - pagamentos mensais de valor monetário correspondente a um número constante de cotas, por período determinado com base na expectativa de vida apontada por tábuas biométricas indicadas em Nota Técnica Atuarial;

II - pagamentos mensais de valor monetário correspondente a um número constante de cotas, pelo período determinado pelo Participante, desde que não seja inferior a 120 (cento e vinte) meses.⁴¹⁹

644. Acerca das formas de pagamento dos benefícios e sua adequação do regulamento do PREVPLAN, concluiu a Unidade Técnica:

Depreende-se que, em ambas as hipóteses, os pagamentos ocorrerão por um período predeterminado, sendo o prazo do inciso I fixado de acordo com a expectativa de vida do participante, no momento da concessão do benefício, e o do inciso II, escolhido por ele, desde que não inferior a 120 meses. Essa estrutura de fluxo de pagamentos é típica de planos de contribuição definida, em que a entidade não assume nenhum risco atuarial em relação ao participante. Contudo, o item a, 6.1, pág. 8 da Nota Técnica Atuarial (NTA) do plano, apresenta a forma de apuração do valor do benefício no caso de renda por expectativa, tendo como denominador uma anuidade aleatória, unitária, fracionada em “m” subperíodos de um ano, vitalícia, imediata e constante ($ax(m)$). Essa é uma modelagem apropriada para planos em que há risco atuarial. Esta unidade técnica entende que a formulação mais adequada passa pela troca de $ax(m)$ por ex , sendo essa definida como expectativa de vida na idade x , uma vez que essas grandezas só se equivalem no caso específico de juros atuariais iguais a zero. Diante disso, propõe-se que o Tribunal solicite esclarecimentos à Prevcem-MG quanto ao item a, 6.1 da NTA, frente ao disposto no art. 32, I, do Regulamento do Prevplan.⁴²⁰

⁴¹⁷ *Ibidem*, p. 320.

⁴¹⁸ *Ibidem*, p. 321.

⁴¹⁹ PREVCOM-MG. Regulamento do plano de benefícios PREVPLAN. Disponível em: [Regulamento d Plano de Benefícios \(prevcommg.com.br\)](http://Regulamento%20de%20Beneficios%20(prevcommg.com.br)). Acesso em: 20.06.2022.

⁴²⁰ SGAP, peça nº 8, p. 320-321.



645. Na defesa enviada,⁴²¹ alegou-se, em síntese, que a conjunção do cenário de crise econômica ocorrido, bem como a depreciação dos preços dos ativos pelo critério determinado pela Resolução do órgão regulador foram os fatores técnicos que resultaram no baixo desempenho da carteira do PREVPLAN no exercício de 2021.

646. Aduziu, ainda, sobre os impactos decorrentes da pandemia da Covid-19 nos preços dos títulos públicos, que são os produtos de maior representatividade nos fundos de renda fixa em que a PREVCOM investe.

647. Nesse cenário, considerando as especificidades do caso concreto, entende este Órgão Ministerial ser cabível a aplicação do art. 22, § 2º, da LINDB.⁴²² Logo, entende-se sanado o apontamento.

3.6.7. Reconhecimento das provisões matemáticas e das projeções atuariais

648. A Portaria MF nº 464/2018 dispõe, no seu art. 3º, § 1º, inciso VII,⁴²³ que a avaliação atuarial com data focal em 31 de dezembro deverá apurar as provisões matemáticas previdenciárias a serem registradas nas demonstrações contábeis levantadas nessa data, observadas as Normas de Contabilidade Aplicáveis ao Setor Público.

649. Destarte, verificadas as previsões matemáticas registradas no Balanço Patrimonial de 2021, constatou-se que os valores relativos aos benefícios concedidos e a conceder (R\$133.296.531.892,65 e R\$248.578.177.535,85) divergem dos valores constantes do Relatório de Avaliação Atuarial, sob o mesmo título, indicando que as provisões lançadas no Balanço Patrimonial de 2021 não registram provisões matemáticas apuradas nessa data, em desacordo com a supracitada portaria.⁴²⁴

650. Destaca-se que, na análise técnica do Relatório sobre a Macrogestão e Contas do Governador do exercício 2020, havia sido informado, por meio do Ofício IPSEMG/DIPREV nº 89/2021, que as provisões matemáticas seriam lançadas no balancete do FFP-MG a partir do mês de junho/2021, em razão dos ajustes de migração do FUNFIP para o FFP-MG. Contudo, essa previsão não foi concretizada.

⁴²¹ SGAP, peça nº 62.

⁴²² “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. [...] § 2º - Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. [...]” (Decreto-lei nº 4.657/1942)

⁴²³ “Art. 3º- Deverão ser realizadas avaliações atuariais anuais com data focal em 31 de dezembro de cada exercício, coincidente com o ano civil, que se refiram ao cálculo dos custos e compromissos com o plano de benefícios do RPPS, cujas obrigações iniciar-se-ão no primeiro dia do exercício seguinte. § 1º A avaliação atuarial com data focal em 31 de dezembro de cada exercício deverá: [...] VII - apurar as provisões matemáticas previdenciárias a serem registradas nas demonstrações contábeis levantadas nessa data, observadas as normas de contabilidade aplicáveis ao Setor Público; [...]” (Portaria MF nº 464/2018)

⁴²⁴ SGAP, peça nº 8, p. 321



651. De acordo com as normas vigentes, devem ser contabilizadas as provisões matemáticas de benefícios concedidos e de benefícios a conceder.

652. Ante o exposto, este representante do *Parquet* especializado ratifica as conclusões do exame técnico, devendo ser expedida determinação ao Poder Executivo estadual para que:

▶ adote medida referente ao FFP-MG, no sentido de reconhecer as provisões matemáticas previdenciárias apuradas com data-base no encerramento dos exercícios nos balanços patrimoniais respectivos e, conseqüentemente, nos balanços consolidados do Estado.

653. Quanto ao IPSM, o exame técnico apontou que não foi considerado na avaliação atuarial valor de ativo garantidor para fazer frente aos benefícios de pensões, resultando em *deficit* equivalente às provisões matemáticas no valor de R\$24,8 bilhões. Desse montante, R\$22.384.731.096,24 referem-se às provisões matemáticas dos benefícios concedidos e R\$4.079.194.462,41 a provisões matemáticas dos benefícios a conceder.⁴²⁵

654. Contudo, embora esses benefícios sejam de responsabilidade do IPSM, os valores referentes às obrigações previdenciárias de longo prazo não foram levados a registro no passivo circulante do Balanço Patrimonial. Esse fato prejudica o controle social e faz com que os compromissos futuros do Instituto sejam subestimados.

655. Também não foram reconhecidos no Balanço Patrimonial da Administração Direta os benefícios de inatividade dos segurados do IPSM a cargo do Tesouro estadual. Trata-se das provisões matemáticas dos benefícios concedidos e a conceder, nos valores de R\$78.905.519.897,86 e R\$20.233.874.132,64, respectivamente.⁴²⁶

656. Ante o exposto, este Órgão Ministerial acompanha o entendimento da Unidade Técnica, pelo envio de **determinação ao Poder Executivo** para que:

▶ o IPSM passe a registrar tempestivamente as provisões matemáticas previdenciárias nos próximos balanços patrimoniais; e

▶ 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 tanto nesse demonstrativo quanto no Balanço Patrimonial consolidado do Estado.

657. Com relação ao IPLEMG, a Unidade Técnica apontou, em síntese, que as provisões matemáticas previdenciárias foram estimadas com data-base de 31.01.2023 e, portanto, representam valor projetado para os compromissos do plano de benefícios. Contudo essa não é a situação ideal, notadamente para se demonstrar as provisões no encerramento do exercício de 2021. Identificou, ainda, que “o quadro que demonstra as obrigações a serem contabilizadas não observa o Pcasp estendido, pois não segrega os benefícios quanto ao momento da concessão, nem lista os tipos de benefício discriminando o VABF e o VACF relativos a cada um deles”.⁴²⁷

⁴²⁵ *Ibidem*, p. 322.

⁴²⁶ *Ibidem*.

⁴²⁷ *Ibidem*, p. 323.



658. No entanto, embora existam deficiências, a Unidade Técnica entendeu que o relatório de avaliação atuarial é o documento apto a dar suporte ao registro das provisões matemáticas, no Balanço Patrimonial, e, com fundamento nas demonstrações contábeis do IPLEMG, houve o registro adequado dos compromissos do referido instituto de previdência.

659. De todo modo, a CFAMGE sugeriu o envio de determinação ao Poder Executivo do Estado de Minas Gerais para que providencie apresentação à contabilidade das provisões matemáticas de todos os compromissos da previdência social sob a responsabilidade do Estado, no balanço consolidado. Sugeriu, ainda, o envio de recomendação para que o gestor do IPLEMG providencie, nas avaliações atuariais desse fundo, a apresentação dos compromissos em conformidade com o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), de modo a viabilizar que as demonstrações contábeis os registrem de forma adequada.⁴²⁸

660. Este Órgão Ministerial acompanha o entendimento acima.

661. Quanto às avaliações (projeções) atuariais, produzem fluxos de receitas e despesas previdenciárias para os planos de benefícios sob a responsabilidade do Estado, assim como as provisões matemáticas previdenciárias.

662. Em cumprimento ao consignado no art. 53, § 1º, inciso II, da LRF,⁴²⁹ as avaliações atuariais servem de base para a confecção do Anexo 10 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, a ser apresentado pelos entes federativos no último bimestre do exercício.

663. De fato, o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN determina que o demonstrativo publicado no RREO deve corresponder à projeção atuarial oficialmente enviada ao Ministério da Previdência Social no mesmo exercício. E, de acordo com o regramento, devem constar no RREO do 6º bimestre as projeções enviadas em 2021 e a avaliação atuarial com data focal em 31.12.2020.

664. No que se refere ao IPSEMG, não há informação sobre a data-base dos dados, mas, por meio das hipóteses e das estatísticas da população informadas, percebeu-se que se trata da avaliação atuarial com dados posicionados em 31.12.2020, com previsão legal de encaminhamento em 2021.⁴³⁰

665. Acerca da omissão de informações de benefícios previdenciários em demonstrativos fiscais, a CFAMGE destacou que:

A projeção elaborada pelo IPSEMG, para o FFP-MG, na avaliação atuarial com dados posicionados em 31/12/20, agrega as receitas e despesas projetadas para todos os benefícios ofertados pelo RPPS. Já as projeções elaboradas para o IPSM demonstram, de forma segregada, os compromissos com pensões e com benefícios de inatividade. [...]

A diferença entre os valores de despesas apresentados no RREO e a soma dos fluxos das avaliações atuariais é equivalente aos valores referentes às projeções

⁴²⁸ *Ibidem*.

⁴²⁹ “Art. 53. [...] § 1º- O relatório referente ao último bimestre do exercício será acompanhado também de demonstrativos: II - das projeções atuariais dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos; [...]” (Lei Complementar federal nº 101/2000)

⁴³⁰ SGAP, peça nº 8, p. 324.



de despesas com benefícios de inatividade dos militares, o que permite concluir que esses valores não foram reconhecidos na projeção atuarial apresentada no RREO. No entanto, as receitas projetadas nesse demonstrativo são maiores do que as apuradas nas avaliações atuariais, ainda que consideradas as receitas relativas aos benefícios de inatividade dos militares. Essa situação distorce, no RREO o resultado previdenciário apresentado ano a ano, omitindo significativa parcela do valor das insuficiências projetadas.

Quanto aos compromissos com a inatividade dos militares, eles têm características análogas às das aposentadorias dos demais servidores, apenas sendo a eles aplicadas regras distintas de contribuição e de concessão de benefícios. Portanto, são benefícios previdenciários e omiti-los em demonstrativos fiscais não traz nenhum benefício à transparência e ao controle.

Assim, em sede de abertura de vista, sugere-se que sejam requeridos esclarecimentos em relação aos valores considerados como receitas previdenciárias, apresentados no Anexo 10 do RREO do último bimestre de 2021, uma vez que superam os apresentados nas avaliações atuariais que deveriam embasar esse documento. Além disso, propõe-se que o Tribunal determine o registro dos valores relativos à inatividade dos militares nas projeções atuariais, juntamente com os benefícios dos demais servidores do Estado.⁴³¹

666. Na defesa, foi apresentada a seguinte alegação, *in verbis*:

Sobre a elaboração das informações constantes dos valores referentes às receitas previdenciárias apresentados no Anexo 10 - Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do RREO de dezembro de 2021 foram extraídos dos arquivos enviados pelos institutos IPSEMG e IPSM. Ao comparar as informações do Quadro de síntese das projeções elaborado pelo TCE, verificou-se que os valores do IPSEMG NA COLUNA “Todos os Benefícios – Receitas” não correspondem aos valores informados no Relatório de Avaliação Atuarial elaborado por aquele Instituto e enviado para a SCCG/SEF, cujas informações foram utilizadas na composição do RREO do 6º bimestre/2021. Já as despesas do IPSEMG e as receitas e despesas das pensões do IPSM constantes no Quadro do TCE estão em conformidade com o RREO.

Para a elaboração do RREO pela Superintendência de Central de Contadoria Geral – SCCG/SEF são utilizadas as planilhas, em formato xls, enviadas pelos institutos para facilitarem a consolidação e adequação dos dados às exigências do demonstrativo previstas no Manual de Demonstrativos Fiscais. Apesar de constar no relatório atuarial o IPSM não encaminhou à SCCG/SEF a planilha contendo as informações referentes às receitas e despesas de aposentadorias dos militares, razão pela qual as informações não constaram no RREO em questão.

Diante disso, sugerimos a essa Corte de Contas uma reavaliação dos dados constantes da coluna de receitas – IPSEMG do Quadro da página 324 do Relatório de Macro Gestão e Contas do Governador, considerando que tal valor

⁴³¹ SGAP, peça nº 8, p. 324.



diverge dos dados do Relatório de Avaliação Atuarial informado pelo citado instituto a SCCG.⁴³²

667. Na visão deste Órgão Ministerial, a situação acima exposta caracteriza falha na projeção atuarial apresentada, com ofensa à transparência dos dados e informações apresentadas.

668. De acordo com o reexame empreendido pela Unidade Técnica,⁴³³ apesar da indicação de divergência, a defesa não apresentou os dados que subsidiaram a confecção das projeções do RREO do último bimestre de 2021 nem indicou qual relatório de avaliação atuarial as gerou.

669. Já quanto ao registro dos valores relativos à inatividade dos militares nas projeções atuariais, a defesa apresentada pela AGE informou que “*a partir de 2022 o Anexo 10 do RREO passará a apresentar os valores de aposentadorias dos militares constantes no Relatório de Avaliação Atuarial do IPSM*”.⁴³⁴

670. De todo modo, este Ministério Público de Contas entende pela necessidade de ser enviada **determinação ao Poder Executivo estadual** para que:

- passe a informar a data-focal da avaliação atuarial que originou as projeções atuariais publicadas no Anexo 10 do RREO do último bimestre de cada exercício;
- proceda ao registro dos valores relativos à inatividade dos militares nas projeções atuariais, juntamente com os benefícios dos demais servidores do Estado.

3.7. RECURSOS VINCULADOS POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL OU LEGAL

3.7.1. Metodologia de apuração das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)

671. A Unidade Técnica discorreu inicialmente sobre a metodologia empregada para apuração dos índices com MDE e ASPS no exercício de 2021.

672. Para o cálculo foram consideradas:

- as despesas empenhadas, liquidadas e pagas;
- as empenhadas, liquidadas e não pagas, inscritas em RPP, mesmo sem disponibilidade financeira; e

⁴³² SGAP, peça n° 62.

⁴³³ SGAP, peça n° 82.

⁴³⁴ SGAP, peça n° 62.



- iii. as despesas apenas empenhadas, não liquidadas nem pagas, inscritas em RPNP, somente quando houvesse suficiência financeira para acobertá-las.⁴³⁵

673. De outra parte, como bem observou a Unidade Técnica,⁴³⁶ esse entendimento tende a mudar a partir do exercício de 2022, diante da Instrução Normativa TCEMG nº 02/2021⁴³⁷ e da Consulta TCEMG nº 932.736⁴³⁸.

A partir de 2022, com amparo nas normas desta Corte, os RPP sem disponibilidade de caixa serão decotados do cálculo dos índices de MDE e ASPS, de modo que, nos exercícios futuros (de 2023 em diante), os seus pagamentos serão computados dos exercícios em que efetivamente ocorrerem.

674. Para o exercício de 2021, ora em análise, manteve-se a metodologia de cálculo historicamente empregada, restando apurado que o Estado de Minas Gerais cumpriu os índices de ASPS e MDE.

3.7.1.1. Educação

675. De acordo com a regra insculpida no art. 212 da CR /88,⁴³⁹ os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aplicar, pelo menos, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na Manutenção e no Desenvolvimento do Ensino.

676. Ademais, com o objetivo de garantir a universalização da educação básica e a remuneração condigna dos trabalhadores da educação, foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com a redação que lhe foi conferida pela Emenda Constitucional nº 53/2006.

677. Contudo, com o advento da Emenda Constitucional nº 108, de 26.08.2020, as regras relativas ao FUNDEB, financiado com parte dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212, foram alteradas e incorporadas ao corpo da Constituição federal (art. 212-A da CR/88).

⁴³⁵ SGAP, peça nº 8, p. 327.

⁴³⁶ *Ibidem*.

⁴³⁷ Instrução Normativa nº 000002, de 15/12/2021 – Pleno: Regulamenta o cômputo das despesas na manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE e a aplicação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb pelo Estado e pelos Municípios.

⁴³⁸ “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 n. 141/12.” (Consulta TCEMG nº 932.736)

⁴³⁹ “Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.” (CR/88)



678. O FUNDEB, de que trata o art. 212-A da CR/88, com a nova configuração que ora se apresenta, foi regulamentado pela Lei federal nº 14.113, de 25.12.2020.

3.7.1.1.1. Do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB

679. Visando à persecução da manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação, foi assegurada, no âmbito do Estado, a criação de fundo de natureza contábil, constituindo recursos determinados constitucionalmente.⁴⁴⁰ Os recursos que constituem o FUNDEB são distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos âmbitos de atuação prioritária, estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211⁴⁴¹, observadas as ponderações referidas na alínea “a” do inciso X, *caput*, e § 2º do art. 212-A, todos da Constituição da República.

680. Tendo em vista as normas constitucionais referenciadas, o FUNDEB é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, formado por 20% das receitas de cada um dos seguintes impostos e transferências constitucionais:

- i. Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços (ICMS);
- ii. Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD);
- iii. Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);
- iv. Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp);
- v. Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos Municípios) (ITRM);
- vi. Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- vii. Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- viii. Recursos relativos à desoneração de exportações de que trata a Lei Complementar federal nº 87/1996 (Lei Kandir);
- ix. Arrecadação de imposto que a União eventualmente instituir no exercício de sua competência, asseguradas as cotas-partes dos Estados, Distrito Federal e Municípios;

⁴⁴⁰ A saber: 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155, o inciso II do *caput* do art. 157, os incisos II, III e IV do *caput* do art. 158, as alíneas “a” e “b” do inciso I e o inciso II do *caput* do art. 159.

⁴⁴¹ “Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.” (CR/88)



- x. Receita da dívida ativa tributária, juros e multas relativas aos impostos acima relacionados.

681. Além dessas receitas, se o valor médio ponderado por aluno e por Estado não alcançar o mínimo definido nacionalmente, a União complementarará os recursos do FUNDEB desse ente federado.

682. Assim, a cada ano, as Administrações dos Estados, Distrito Federal e Municípios informam os dados de matrícula da educação básica da sua unidade federativa ao Ministério da Educação. Essas informações são usadas para o cálculo do retorno do FUNDEB de todos os meses do exercício financeiro seguinte.

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

683. Extrai-se do RREO que foram destinadas ao FUNDEB, no exercício de 2021, receitas no montante de R\$11.240.383.302,67.⁴⁴²

684. Segundo informado pelo Estado e confirmado pelo exame técnico, do montante de R\$11.240.383.302,67 de receitas do FUNDEB, no exercício de 2021, o valor de R\$7.937.110.168,41 foi gasto com o pagamento dos profissionais do magistério, que perfaz o percentual de 70,61%. Esse percentual é **maior** do que o mínimo legal de 70%, conforme art. 212-A, inciso XI, da CR/88⁴⁴³.⁴⁴⁴

685. Veja-se Tabela 23,⁴⁴⁵ elaborada pela Unidade Técnica, referente às receitas recebidas e às despesas empenhadas pelo Estado com recursos do FUNDEB:

⁴⁴² SGAP, peça nº 8, p. 337.

⁴⁴³ “Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020) [...] [...] XI - proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada fundo referido no inciso I do caput deste artigo, excluídos os recursos de que trata a alínea "c" do inciso V do caput deste artigo, será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, observado, em relação aos recursos previstos na alínea "b" do inciso V do caput deste artigo, o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) para despesas de capital; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)” (CR/88)

⁴⁴⁴ SGAP, peça nº 8, p. 337.

⁴⁴⁵ *Ibidem*, p. 337.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Tabela 23

Receitas Recebidas/Despesas Empenhadas, pelo Estado, com Recursos do Fundeb

Exercício de 2021	Descrição	R\$
Total das Despesas Realizadas com Recursos do Fundeb		11.879.316.160,43
Pagamento dos Profissionais da Educação Básica A = (B + C - D)		7.937.110.168,41
Ensino Fundamental (B)		6.265.127.502,94
	Ensino Fundamental	5.447.218.486,65
	Ensino Fundamental Integral	79.796.124,68
	Educação de Jovens e Adultos - EJA	79.696.268,69
	Educação Especial	658.416.622,92
Ensino Médio (C)		2.658.116.427,87
	Ensino Médio	2.280.165.791,22
	Ensino Médio Integral	24.611.258,79
	Educação Básica - Educação de Jovens e Adultos - EJA	183.196.970,78
	Educação Especial	145.687.122,57
	Educação Profissional	24.455.284,51
Despesas Custeadas com o Superávit Financeiro, do Exercício Anterior, do Fundeb (D)		(986.133.762,40)
Outras Despesas (E)		2.956.072.229,62
Ensino Fundamental		1.384.315.933,92
	Ensino Fundamental	1.307.122.121,69
	Ensino Fundamental Integral	6.698.117,54
	Educação de Jovens e Adultos - EJA	547.907,34
	Educação Especial	8.239.052,85
	Transporte Rodoviário	61.708.734,50
Ensino Médio		1.571.756.295,70
	Ensino Médio	651.066.442,79
	Ensino Médio Integral	60.563.213,86
	Educação Básica	702.200.041,41
	Educação Especial	2.784.031,15
	Educação Profissional	113.391.004,59
	Transporte Rodoviário	41.751.561,90
Receitas Recebidas, pelo Estado, do Fundeb (F)		11.240.383.302,67
	Fundo de Participação dos Municípios - FPM	1.737.370.483,23
	ICMS	6.814.388.461,65
	IPI Exportação	77.671.231,06
	Fundo de Participação dos Estados - FPE	579.786.972,94
	ITR	17.187.078,03
	IPVA	670.184.143,21
	ITCD	155.814.151,91
	Acordo com a AMM - Fundeb 2018	1.092.927.091,27
	Aplicação Financeira dos Recursos do Fundeb	95.053.689,37
Gastos com Profissionais da Educação Básica (A / F) X 100		70,61
Gastos com Outras Despesas com MDE (E / F) X 100		26,30

Fonte: Armazém de Informações - Siafi e RREO do 6º bimestre de 2021, Anexo 8.

Nota 1): Conforme consta no RREO do 6º bimestre de 2021, Anexo 8 - Linha 19.
2) Os dados desta tabela são os informados pelo Poder Executivo antes das análises técnicas da Cfang.

3) No total das despesas empenhadas estão incluídas aquelas custeadas com superávit financeiro do Exercício Anterior, do Fundo.

686. Como se vê, no referido cálculo, computou-se o valor gasto com esses profissionais, a título de despesas com abonos, o que, no entendimento do Ministério Público de Contas, deve ser o entendimento a ser aplicado.

687. No contexto da pandemia de Covid-19, vários Municípios tiveram dificuldade de atender, em 2021, os 70% fixados em lei e pela CR/88, notadamente em razão dos fatores a seguir relacionados:

- i. Lei Complementar federal nº 173/2020, que veda, até 31.12.2021, a concessão de abonos salariais, ou seja, inviabiliza a utilização desse artifício para o atingimento da despesa mínima com o profissional do magistério;
- ii. Aumento da vinculação remuneratória, de 60% para 70%, sem que a lei do novo FUNDEB contemple todos os profissionais que servem o ensino público, mas somente os professores, os versados no saber educacional e, inovadoramente, os psicólogos e assistentes sociais ligados ao setor;



- iii. Aumento real (acima da inflação) dos valores recebidos do FUNDEB, o que elevou a base de cálculo enquanto os salários foram congelados por força da Lei federal nº 173/2020;
- iv. Aumento do valor da complementação da União.

688. Nesse sentido decidiu o próprio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em resposta à Consulta nº 1.102.367, Pleno – 24.11.2021, *in verbis*:

CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL. FUNDEB. CONCESSÃO DE ABONO PARA OS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM EFETIVO EXERCÍCIO. POSSIBILIDADE. CARÁTER EXCEPCIONAL E TRANSITÓRIO. OBSERVÂNCIA DE REQUISITOS. É possível o pagamento de abono, com recursos compreendidos na proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais do FUNDEB, de que dispõem o art. 212-A, inciso XI, da Constituição da República e o art. 26 da Lei nº 14.113/2020, para os profissionais da educação básica em efetivo exercício, em caráter excepcional e transitório, desvinculado da sua remuneração, desde que sejam observados os seguintes requisitos: previsão em lei, na qual deve constar os critérios regulamentadores do pagamento; prévia dotação na Lei Orçamentária Anual – LOA e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, nos termos do § 1º, incisos I e II, do art. 169 da Constituição da República.

689. No caso do Estado de Minas Gerais, o montante apurado com os profissionais da educação em 2021, computando as despesas com abonos, foi de 70,61%, portanto, superior ao percentual mínimo legal.

3.7.1.1.1.2. Apuração dos gastos com outras despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

690. Os gastos com outras despesas referentes a MDE totalizaram R\$2.956.072.229,62, equivalente a 26,30% dos recursos do FUNDEB.⁴⁴⁶

3.7.1.1.1.3. Perda com o FUNDEB

691. A perda com o FUNDEB (nos casos em que o Estado concedeu ao FUNDEB mais recursos oriundos da arrecadação de impostos e de receitas de transferências constitucionais e legais, quando comparado à parcela do FUNDEB recebida pelo Estado) deve ser adicionada ao montante dos gastos com MDE. Embora esse valor não seja utilizado diretamente pelo Estado, ele compõe o fundo estadual que redistribui recursos aos Municípios para aplicação na área da educação e, portanto, será aplicado por outro ente federativo.

⁴⁴⁶ *Ibidem*.



692. Destaca-se que a referida perda acontece quando os 20% retidos pelo FUNDEB superam o valor efetivamente recebido da União por meio desse fundo.

693. Na Tabela 24,⁴⁴⁷ elaborada pela Unidade Técnica, estão evidenciadas as perdas com o FUNDEB:

Tabela 24

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

Exercício de 2021				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	-	1.737.370.483,23	1.737.370.483,23	
Parcela do ICMS	10.074.464.127,49	6.814.388.461,65	(3.260.075.665,84)	
Parcela do ICMS, de janeiro a dezembro de 2021 sobre os 2% do Fundo de Combate à Pobreza (ADCT, § 1º do art. 82)	157.636.395,74	-	(157.636.395,74)	
Parcela da Cota - Parte do IPI Exportação	115.588.895,93	77.671.231,06	(37.917.664,87)	
Parcela da Cota - Parte do FPE	1.150.437.736,15	579.786.972,94	(570.650.763,21)	
Parcela do ITR	-	17.187.078,03	17.187.078,03	
Parcela do IPVA	661.626.086,07	670.184.143,21	8.558.057,14	
Parcela do ITCD	313.567.215,75	155.814.151,91	(157.753.063,84)	
Subtotal - Referente 2021	12.473.320.457,13	10.052.402.522,03	(2.420.917.935,10)	
Acordo com a AMM - Fundeb 2018	1.969.714.839,84	1.092.927.091,27	(876.787.748,57)	
Total	14.443.035.296,97	11.145.329.613,30	(3.297.705.683,67)	

694. Nestes casos, a STN⁴⁴⁸ orienta, quanto à apuração do Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB, que, caso o ente receba do FUNDEB o total de recursos de valor superior ao enviado a ele, não poderá considerar a aplicação desse acréscimo no cumprimento do mínimo constitucional. De outra parte, se o ente receber do FUNDEB um total de recursos menor que o enviado, poderá considerar a aplicação desse decréscimo para cumprimento do mínimo constitucional.

695. No exercício em análise, como bem pontuou a Unidade Técnica, houve perda com o FUNDEB, pois o Estado recebeu do Fundo R\$11,145 bilhões, valor **menor** que o enviado (R\$14,443 bilhões), o que resultou em um decréscimo de R\$3,298 bilhões. Esse decréscimo, como previsto, podará ser considerado para efeito de cumprimento do mínimo constitucional de 25% em MDE.⁴⁴⁹

696. Noutro giro, na análise das Contas Governamentais passadas, desde 2012, o Estado não destinava ao FUNDEB os valores correspondentes aos 20% sobre o adicional de até 2% do ICMS destinado ao Fundo de Combate à Pobreza (FCP), conforme determina o art. 82, § 1º, do ADCT da CR/88.⁴⁵⁰

⁴⁴⁷ *Ibidem*, p. 340.

⁴⁴⁸ STN, *Manual dos Demonstrativos Fiscais*, *op. cit.*

⁴⁴⁹ *Ibidem*.

⁴⁵⁰ **Art. 82.** Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir Fundos de Combate à Pobreza, com os recursos de que trata este artigo e outros que vierem a destinar, devendo os referidos Fundos ser geridos por entidades



697. Com efeito, o FCP é tributo instituído para minimizar as desigualdades sociais entre os Estados, e seu valor de cobrança está conectado ao ICMS, de modo a funcionar como alíquota adicional no recolhimento desse tributo.

698. Veja-se, contudo, que tal questão foi regularizada em agosto de 2021, uma vez que os valores referentes ao adicional do ICMS já estão sendo computados a partir do exercício de 2021, de acordo com consulta realizada junto à SEF –restando, tão somente, a discussão sobre a abstenção dos repasses nos anos anteriores.

699. Ressalte-se que os valores referentes aos repasses do FUNDEB, oriundos dos 20% do ICMS destinado ao Fundo de Combate à Pobreza, seriam de R\$774.703.416,03.⁴⁵¹

700. Nesse sentido, após a revogação dos dispositivos da Lei federal nº 11.494/2007, o FUNDEB passou a ser regulamentado pela Lei federal nº 14.113/2020, que, no seu capítulo II – da Composição Financeira – Seção I, disciplinou a inclusão dos valores destinados ao Fundo de Combate à Pobreza, constituídos na forma do § 1º do art. 82 do ADCT-CR/88, na composição da base de cálculo do FUNDEB.

701. Destaca-se, todavia, que o entendimento sobre a questão dos possíveis efeitos retroativos de tais valores para compor o FUNDEB ainda não está totalmente pacificado.

702. Aliás, recomendou a Unidade Técnica que se aguardasse o pronunciamento desta Corte de Contas no que tange à defesa formulada pela AGE em 15.09.2021, nos autos da Inspeção Ordinária nº 1.104.880, uma vez que a decisão a ser proferida poderá resultar na devolução de valores devidos, anteriores a 2021.

703. Eis o que textualmente conclui a Unidade Técnica acerca dessa questão:

Nota-se que o Estado não destinou ao Fundeb os recursos advindos do adicional da alíquota do ICMS de que trata o § 1º do art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias referentes aos exercícios financeiros de 2019 e 2020.

No entanto, vale salientar que a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, válida até 2020, não fazia menção referente à inclusão dos valores oriundos do adicional do ICMS para o Fundo de Combate à Pobreza.

Porém, as novas alterações introduzidas pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, esclareceu tal lacuna deixando claro a inclusão na base de cálculo do fundo da educação dos recursos advindos do adicional na alíquota DO ICMS de que trata o § 1º do art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Diante do exposto, verifica-se que o Estado, a partir do exercício 2021, passou a considerar os valores oriundos do adicional do ICMS para o Fundo de Combate à Pobreza no cômputo das receitas destinadas ao Fundeb.

que contem com a participação da sociedade civil. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000) § 1º Para o financiamento dos Fundos Estaduais e Distrital, poderá ser criado adicional de até dois pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, sobre os produtos e serviços supérfluos e nas condições definidas na lei complementar de que trata o art. 155, § 2º, XII, da Constituição, não se aplicando, sobre este percentual, o disposto no art. 158, IV, da Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (CR/88)

⁴⁵¹ SGAP, peça nº 8, p. 341.



Por fim, tendo em vista as observações e justificativas contidas na defesa da Advocacia Geral do Estado, no que diz respeito aos repasses de exercícios anteriores, referente Inspeção Ordinária nº 1.104.880, com o objetivo de atender o Ofício nº 14.223/2021 da Secretaria da 2ª Câmara do TCE MG, propõe-se aguardar o pronunciamento da corte do Estado Minas Gerais sobre a aprovação ou indeferimento dos apontamentos encaminhados.⁴⁵² (Grifos nossos)

704. Relevante destacar que foi sugerido pelo representante do Ministério Público de Contas naqueles autos (Inspeção Ordinária nº 1.104.880) a formalização de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), com a estipulação de obrigações e metas a serem assumidas, bem como o estabelecimento de prazos para sua implementação, a serem pactuados entre o Estado de Minas Gerais, por intermédio da Secretaria de Estado de Fazenda, e o Tribunal de Contas.

705. De todo modo, independentemente do que se decida no âmbito da Inspeção Ordinária nº 1.104.880, deve haver um regime de transição, *in casu*, pois é indispensável para a observância das obrigações decorrentes da nova norma de modo proporcional, equânime e eficiente, nos termos do art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.⁴⁵³

706. Aliás, a segurança jurídica, é princípio constitucional que institui valor essencial ao Estado Democrático de Direito e torna-se relevante para a limitação dos poderes estatais nos casos de possível mudança na interpretação de normas jurídicas, podendo ser compreendido em perspectiva dupla.

707. Sob a ótica **objetiva**, diz respeito ao estabelecimento de limites aos efeitos retroativos das decisões estatais, nas esferas administrativa e judicial. Sob a ótica **subjéctiva**, é vinculada à proteção do ato jurídico perfeito, do direito adquirido e da coisa julgada. Essa perspectiva também inclui o princípio da proteção da confiança, que diz respeito à estabilidade do processo decisório quando da interpretação e aplicação de normas no exercício da atividade administrativa.

708. Tal princípio, assim, deve proteger o gestor e o cidadão em face de alterações na interpretação de determinada norma jurídica. Como ensinam Rafael Valim e Gustavo Marinho de Carvalho:

[...] o princípio da segurança jurídica não se destina apenas a proteger os cidadãos contra enunciados normativos abstratos, mediante a obrigação de serem claros e compreensíveis, mas também contra mudanças de interpretação sobre determinada norma jurídica, porque, como vimos, “lei que vige em determinado momento é a lei segundo uma de suas interpretações possíveis”.

É neste contexto que os precedentes administrativos ganham relevância jurídica. Ao exigir que a Administração Pública dê a mesma solução jurídica para casos substancialmente similares, e que eventuais mudanças só passem a vigorar para

⁴⁵² *Ibidem*, p. 342.

⁴⁵³ “**Art. 23.** A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.” (Decreto-lei nº 4.657/1942)



casos futuros e após ampla publicidade, resgata-se a segurança jurídica perdida. Impõe-se, portanto, enquanto vigente determinado precedente, a sua estrita observância (= eficácia vinculante).⁴⁵⁴ (Grifos nossos)

709. Ante o exposto, em razão da estabilização das decisões na esfera controladora e em vista da aplicabilidade do princípio da segurança jurídica, neste caso concreto, este representante do *Parquet* especializado entende pela regularidade dos valores recompostos ao FUNDEB no contexto da análise das presentes contas.

710. De todo modo, deve esta Corte promover o acompanhamento da questão, em especial para firmar eventual TAG na forma proposta nos autos da Inspeção Ordinária nº 1.104.880.

3.7.1.1.1.4. Outros achados do FUNDEB: disponibilidade financeira de recursos da Quota Estadual do Salário-Educação – QESE

711. A CFAMGE apontou que, em 31.12.2021, o saldo financeiro do Salário-Educação perfez o total de R\$3.575.161.839,56, conforme evidenciado no campo Controle de Disponibilidade Financeira e Conciliação Bancária do Anexo 8 do RREO, referente ao 6º bimestre de 2021.⁴⁵⁵

712. Considerando que, em outubro de 2021, a disponibilidade financeira era de R\$3.471.499.677,51, foram solicitados ao Estado, por meio do Ofício nº 22.380/2021 – GABCGD/CFAMGE, de 17.12.2021, esclarecimentos quanto a não utilização do montante dos recursos da QESE até 31.12.2021, visto que se destinam ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública. Posteriormente, esse apontamento foi reiterado por meio do Ofício nº 4793/2022.⁴⁵⁶

713. Em resposta, foi apresentado o Memorando SEE/SA nº 255/2022, de 09.03.2022, emitido pelo Subsecretário de Administração da Secretaria de Estado de Educação (SEE), esclarecendo que o saldo informado no RREO, de outubro de 2021 – R\$3.471.499.677,51 –, é composto pelas seguintes contas: 900.291-5, no valor de R\$2.960.985.935,55, e 5942-0, no valor de R\$510.513.741,96. Essa última conta era arrecadadora e tinha como Conta Interna a de número 200.199-6, sendo que todo o recurso era disponibilizado à SEE pela SEF.⁴⁵⁷

714. Contudo, a partir de 01.11.2018, a Conta 5942-0 teria deixado de ser arrecadadora e tornou-se Conta de Movimento Unidade Transferência Vinculada (CMTV). Assim, todo o saldo da Conta Interna 200.199-6, no valor de R\$2.960.985.827,15, foi recolhido em 31.10.2018 para nova Conta Interna da SEE, sob o número 900.291-5, encontrando-se de

⁴⁵⁴ VALIM, Rafael; CARVALHO, Gustavo Marinho de. Os Precedentes Administrativos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. In: **A Lei de Introdução e o Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2019. p. 131.

⁴⁵⁵ SGAP, peça nº 8, p. 343.

⁴⁵⁶ *Ibidem*.

⁴⁵⁷ *Ibidem*.



posse da SEF, que estuda a viabilidade de repasse à SEE.⁴⁵⁸

715. Diante do exposto, e em razão de todos os argumentos apresentados, este representante do Ministério Público de Contas entende que tal movimentação deva ser acompanhada no exercício de 2022 pela equipe técnica da CFAMGE.

3.7.1.1.2. Apuração do Índice de Aplicação no Ensino

716. O art. 212⁴⁵⁹ da Constituição da República e o art. 201⁴⁶⁰ da Constituição do Estado de Minas Gerais estabelecem o mínimo da receita resultante de impostos, compreendida aquela proveniente de transferências, que se deve aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino.

717. Relevante, ainda, destacar as despesas que poderão ser computadas para fins de cálculo do referido percentual mínimo, conforme especificado nos incisos I a VIII do art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).⁴⁶¹

718. O art. 71, incisos I a VI da LDB⁴⁶², por sua vez, dispõe sobre quais despesas não podem ser consideradas MDE.

719. Assim, na apuração dos gastos com MDE pelo Estado, a Unidade Técnica apontou as seguintes inconsistências:

- a) despesas indevidas com MDE, no valor de R\$61.890.397,47, com recursos da Fonte 13 – FUNDEB – Regularização de Exercícios Anteriores, em datas

⁴⁵⁸ *Ibidem*, p. 343-344.

⁴⁵⁹ “**Art. 212.** A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.” (CR/88)

⁴⁶⁰ “**Art. 201** – O Estado aplicará, anualmente, nunca menos de vinte e cinco por cento da receita resultante de seus impostos, incluída a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino.” (CEMG)

⁴⁶¹ **Art. 70** – Considerar-se-ão como manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: I – remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV – levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; V – realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI – concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII – amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII – aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.” (Lei federal nº 9.394/1996)

⁴⁶² “**Art. 71.** Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com: I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.” (Lei federal nº 9.394/1996)



posteriores à publicação, contrariamente à Consulta nº 1.098.272 respondida pela Corte de Contas Mineira;⁴⁶³

- b) RPNP inscritos em 2021 sem Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino, computados indevidamente como MDE, no valor de R\$ 1.144.275.559,81;⁴⁶⁴
- c) despesas registradas em RPP, a título de Transferência Onerosa da Posse de Bens Imóveis de Propriedade do Estado de MG, computadas indevidamente como de MDE, no valor de R\$102.090.964,55;⁴⁶⁵
- d) cancelamentos, em 2021, de RPP e RPNP inscritos em exercícios anteriores, com Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino, Registrados a Menor como Dedução em MDE, no valor de R\$38.373.445,10;⁴⁶⁶
- e) despesas com alimentação, no valor de R\$235.296,48, consideradas indevidamente como de MDE;⁴⁶⁷
- f) despesas com Aeronaves e Equipamentos Estruturais, no valor de R\$215.500,00, consideradas indevidamente como de MDE;⁴⁶⁸
- g) despesas com Aquisições de Uniformes das Unidades da Rede CTPM, no valor de R\$1.500.000,00, consideradas indevidamente como de MDE;⁴⁶⁹
- h) pagamentos de RPNP em 2021 referentes a inscrições efetuadas em 2019/2020, no valor de R\$74.538.144,49;⁴⁷⁰
- i) cancelamentos, em 2021, das inscrições de RPNP de 2019/2020, no valor de R\$ 8.520.719,14.⁴⁷¹

720. Foi apresentado, então, o montante das despesas realizadas pelo Estado com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, bem como os ajustes efetuados pela Unidade Técnica, consoante as normas constitucionais, legais e as orientações contidas no Manual dos Demonstrativos Fiscais da STN, restando apurado que no exercício de 2021 o Estado aplicou 25,41% de sua Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais em ações de MDE, percentual superior ao mínimo de 25% fixado no art. 212 da CR/88.⁴⁷²

721. No reexame da peça nº 82 do SGAP, a CFAMGE apresentou novo cálculo do índice

⁴⁶³ SGAP, peça nº 8, p. 347.

⁴⁶⁴ *Ibidem*, p. 351.

⁴⁶⁵ *Ibidem*, p. 359.

⁴⁶⁶ *Ibidem*.

⁴⁶⁷ *Ibidem*, p. 366.

⁴⁶⁸ *Ibidem*, p. 367.

⁴⁶⁹ *Ibidem*, p. 368.

⁴⁷⁰ *Ibidem*, p. 369.

⁴⁷¹ *Ibidem*, p. 370.

⁴⁷² *Ibidem*, p. 371.



de MDE/2021, com os devidos ajustes das despesas, incluindo o valor de R\$215.500,00, referente a aquisições de aeronaves teleguiadas para atender demandas do Programa de Pós-Graduação em Biotecnologia da Unimontes, mantendo-se o percentual alcançado de 25,41, de forma regular.

3.7.1.1.3. Repasses em duplicidade a Municípios, oriundos do acordo entre o Estado de Minas Gerais e a Associação Mineira de Municípios – AMM

722. Tal como destacado pela Unidade Técnica,⁴⁷³ no Plano Anual de Fiscalização dessa Corte de Contas aprovado para o exercício de 2021, estabeleceu-se a *Ação 26 A - Levantamento*, cujo escopo foi verificar a situação do repasse, da contabilização e da aplicação dos recursos do FUNDEB. Durante os trabalhos de levantamento dos dados, constatou-se que alguns Municípios teriam recebido, em dobro, recursos oriundos do acordo firmado entre o Estado e a Associação Mineira de Municípios (AMM),⁴⁷⁴ haja vista a concessão de liminares em ações judiciais.

723. Ocorreu, assim, o bloqueio de recursos financeiros nas contas do Estado concomitantemente ao recebimento de parcelas ordinárias mensais decorrentes do acordo já mencionado.⁴⁷⁵

724. Após manifestação do Poder Executivo, esclareceu-se que o FUNDEB possuiria lógica própria de distribuição de recursos, o que impossibilita a individualização do repasse para um único Município. Não seria possível realizar as compensações do valor a ser repassado a título de FUNDEB, o que resultaria no recebimento, em duplicidade, por Municípios que já tivessem recebido os valores devidos no âmbito de ações judiciais. Além disso, o Poder Executivo reconheceu a necessidade de compensação dessas verbas com aquelas de repasse corrente ou mesmo de verbas de outra natureza.⁴⁷⁶

725. Assim, este Órgão Ministerial confirma que o fato está sendo objeto de monitoramento pela equipe de fiscalização da CFAMGE, para aferir o recebimento, pelo Estado, dos pagamentos (a maior) efetuados em dobro para alguns Municípios.

3.7.1.2. Saúde

726. De acordo com o inciso II do art. 77 do ADTC – CR/88,⁴⁷⁷ com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 29/2000, compete aos Estados proceder à aplicação mínima de

⁴⁷³ *Ibidem*, p. 382.

⁴⁷⁴ Termo de Acordo entre o Estado de Minas Gerais e a Associação Mineira dos Municípios, datado de 04/04/19.

⁴⁷⁵ *Ibidem*.

⁴⁷⁶ *Ibidem*, p. 382-387.

⁴⁷⁷ “**Art. 77.** Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes: [...] II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, **doze por cento** do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; [...] (CR/88, grifos nossos)



12% do produto da arrecadação dos impostos e recursos ali especificados nas ações e serviços públicos de saúde (ASPS). Mesma regra foi prevista no art. 6º da Lei Complementar federal nº 141/2012,⁴⁷⁸ ao especificar que a aplicação em ASPS se refere ao percentual de, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155⁴⁷⁹ e dos recursos do art. 157,⁴⁸⁰ bem como do art. 159, inciso I, alínea “a” e inciso II,⁴⁸¹ todos da CR/88.

727. Em sede de prestação de contas, o Governo apresentou a previsão inicial de receita vinculável no montante de R\$54,205 bilhões e despesas fixadas no total de R\$6,657 bilhões (Lei estadual nº 23.751/2020 – LOA), que resultaram no percentual de **12,28%** de aplicação de recursos nas ASPS. O montante previsto é superior, portanto, ao limite mínimo fixado no art. 77 do ADTC – CR/88.⁴⁸²

728. Após análise da CFAMGE, apurou-se a aplicação efetiva de **12,55%** da receita base de cálculo em ASPS no exercício de 2021, o que evidenciou o cumprimento do inciso II do art. 77, ADCT da CR/88, acrescentado pela EC 29/2000. Os dados apurados foram resumidos na Tabela 25, apresentada a seguir:⁴⁸³

⁴⁷⁸ “**Art. 6º**- Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, **12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea “a” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.** (Lei Complementar federal nº 141/2012, grifos nossos)

⁴⁷⁹ “**Art. 155.** Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos; II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; III - propriedade de veículos automotores. [...]” (CR/88)

⁴⁸⁰ “**Art. 157.** Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal: I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; II - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I. [...]” (CR/88)

⁴⁸¹ “**Art. 159.** A União entregará: I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 50% (cinquenta por cento), da seguinte forma: a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; [...] II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados. [...]” (CR/88)

⁴⁸² SGAP, peça nº 8, p. 387.

⁴⁸³ *Ibidem*, p. 412.



Tabela 25

Percentual de Aplicação em ASPS

Exercício de 2021	R\$
Descrição	Valor
Base de Cálculo das Receitas Decorrentes de Impostos e Transferências da União (I)	67.727.536.575
Total das Despesas Liquidadas no Exercício (II)	7.718.130.381
Despesas Pagas em 2021 referentes aos RPNP inscritos em 2019 (III)	358.899.651
Despesas Pagas em 2021 referentes aos RPNP inscritos em 2020 (IV)	425.861.866
Despesas Consideradas por esta Equipe Técnica (V) = III + IV	8.502.891.898
Percentual Apurado (VI) = V / I	12,55

Fonte: Armazém de Informações - Siafi.

729. Do exame das receitas e despesas com ASPS, verifica-se que a Superintendência Central de Contadoria Geral (SCCG/SEF) publicou o demonstrativo referente ao período de janeiro-dezembro/2021, tempestivamente, em observância ao art. 165, § 3º, da Carta Maior⁴⁸⁴ e art. 35 da Lei Complementar federal nº 141/2012.⁴⁸⁵

730. Foram evidenciadas despesas executadas no total de R\$8,502 bilhões, dos quais R\$7,718 bilhões foram liquidados no exercício e o restante, R\$784,059 milhões, inscritos em RPNP.⁴⁸⁶

731. Para efeito de apuração do percentual aplicado em ASPS, foram consideradas as despesas empenhadas, as quais, diante de receita vinculável de R\$67,727 bilhões, resultaram na obtenção do índice de 12,55%. Comparativamente ao exercício anterior, as despesas empenhadas registraram crescimento nominal de 28,66%, enquanto as liquidadas apresentaram crescimento nominal de 33,53%. Por conseguinte, o percentual aplicado em ASPS passou de 12,29%, em 2020, para 12,55%, em 2021.⁴⁸⁷

3.7.1.2.1. Despesas com aeronaves executadas no Fundo Estadual de Saúde – FES

732. O estudo desenvolvido pela CFAMGE apurou a inclusão, no cômputo dos gastos com saúde, de despesas no montante de R\$34.767.590,53 referentes a combustíveis e lubrificantes, peças e acessórios, seguros, reparo, manutenção e serviços aeroportuários para aeronaves.⁴⁸⁸

733. De acordo com a Unidade Técnica, o valor de R\$13.749.069,24, executado na Ação

⁴⁸⁴ “Art. 165. [...] § 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária. [...]” (CR/88)

⁴⁸⁵ “Art. 35. As receitas correntes e as despesas com ações e serviços públicos de saúde serão apuradas e publicadas nos balanços do Poder Executivo, assim como em demonstrativo próprio que acompanhará o relatório de que trata o § 3º do art. 165 da Constituição Federal.” (Lei Complementar federal nº 141/2012)

⁴⁸⁶ SGAP, peça nº 8, p. 388.

⁴⁸⁷ *Ibidem*, p. 388-389.

⁴⁸⁸ *Ibidem*, p. 389.



4461- Implantação e Manutenção da Rede de Urgência e Emergência, inserida no âmbito do Programa 157- Política Estadual de Atenção Hospitalar, pode ser computado como ASPS, mas com a dedução do valor de R\$6.204.063,88, referente a despesas empenhadas e inscritas em RPNP, sem disponibilidade de caixa.⁴⁸⁹

734. Além disso, o valor de R\$3.018,980,22 realizado na Ação 4452- Regulação do Acesso, inserida no Programa 158- Atenção Secundária e Terciária à Saúde, pode ser computado como ASPS, mas excluído o valor de R\$594.728,09, uma vez que se refere a despesas inscritas em RPNP sem disponibilidade financeira.⁴⁹⁰

735. Por sua vez, as despesas realizadas na Ação 4459- Manutenção e Implantação do SAMU Regional, no importe de R\$17.999.541,07, não devem ser consideradas no cômputo de ASPS, tendo em vista tratar-se de despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em RPNP sem disponibilidade financeira.⁴⁹¹

3.7.1.2.2. Detalhamentos das despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde

736. No exercício de 2021, as despesas com ASPS empenhadas e liquidadas na Modalidade 41- Transferências a Municípios - Fundo a Fundo foram as mais expressivas, sendo: R\$3.983.929.619,84 empenhadas e R\$3.655.616.464,32 liquidadas. Elas superaram as realizadas na Modalidade 90- Aplicações Diretas, quais sejam: R\$3.934.571.121,89 empenhadas e R\$3.500.033.215,03 liquidadas.

737. Diante desses dados, a Unidade Técnica concluiu que:

Isso indica que, para a consecução da política pública de saúde, o Estado tem optado por descentralizar grande parte dos recursos para os Municípios, de modo que a execução de 47% das ações, propriamente ditas, acabam ficando por conta dos gestores locais, permanecendo com o Estado apenas a obrigação de transferir os recursos. É importante, contudo, para que haja coesão da política, no território mineiro, que o governo fiscalize, na ponta, a aplicação desses valores, evitando atos antieconômicos, desvios e má destinação. Afinal, em que pese a transferência, tais recursos permanecem sendo estaduais.⁴⁹²

738. Tratando-se de ASPS, também merecem destaque as despesas empenhadas (e não liquidadas) no Elemento de Despesa 39- Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica, Item de Despesa 28- Serviços de Saúde Executados com Recursos do SUS (R\$12.300,32), computadas pela SCCG/SEF no cálculo das aplicações em ASPS. Tais despesas não poderiam ser consideradas ASPS para fins de apuração do percentual mínimo de aplicação pois, segundo o Classificador Econômico de Despesas da SEPLAG, tal objeto concerne à apropriação de despesas com recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), repassados pelo

⁴⁸⁹ *Ibidem*, p. 390.

⁴⁹⁰ *Ibidem*, p. 391.

⁴⁹¹ *Ibidem*.

⁴⁹² *Ibidem*.



Governo Federal à entidade credenciada.⁴⁹³

739. Logo, este Órgão Ministerial entende cabível o envio de **recomendação ao Poder Executivo** para que

▶ não proceda ao cômputo de tais recursos financeiros como aplicações em ASPS.

740. Quanto aos investimentos em saúde realizados pelo Estado, considerando o período de 2016 a 2021, verifica-se que, em regra, os percentuais apurados foram inferiores a 7%, à exceção dos exercícios de 2019 e 2021, quando os percentuais atingiram 17,44% e 10,55%, respectivamente. É o que demonstram os dados da Tabela 26:⁴⁹⁴

Tabela 26

GND 4 - Investimentos ASPS X Despesa Total Fiscal

Exercícios de 2016 a 2021				R\$	
Exercício	Despesa Empenhada			AH % (A / B)	AH % (A / C)
	GND 4 -	Total Despesas ASPS	Orçamento Fiscal		
	Investimentos - ASPS (A)	RREO (B)	Total (C)		
2016	191.312.716	5.360.685.495	88.129.098.218	3,57	0,22
2017	375.541.455	5.708.686.688	98.391.669.163	6,58	0,38
2018	192.033.781	5.119.077.275	102.986.641.549	3,75	0,19
2019	1.171.858.323	6.717.688.870	108.180.584.581	17,44	1,08
2020	378.103.040	6.608.069.854	107.107.557.290	5,72	0,35
2021	897.310.306	8.502.189.669	128.891.804.747	10,55	0,70

Fonte: Armazém de Informações - Siafi.

741. Em relação aos gastos totais executados pelo Estado no período de 2016 a 2021, concluiu-se que eles foram inferiores a 0,5%, com exceção dos exercícios de 2019 e 2021.

3.7.1.2.3. Despesas realizadas com o enfrentamento da pandemia de Covid-19

742. A Lei estadual nº 23.632, de 02.04.2020,⁴⁹⁵ dispôs sobre a criação do Programa de Enfrentamento dos Efeitos da Pandemia de Covid-19, tendo como unidade orçamentária responsável o Fundo Estadual de Saúde (FES).

743. A Tabela 27⁴⁹⁶ especifica os projetos criados pela referida lei e que executaram despesas na Função 10- Saúde, no exercício de 2021, a saber:

⁴⁹³ *Ibidem*, p. 392.

⁴⁹⁴ *Ibidem*, p. 393.

⁴⁹⁵ De acordo com o art. 1º da Lei estadual nº 23.632/2020, *in verbis*: **Art. 1º** – Fica criado o 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. Parágrafo único – O programa de que trata esta lei terá como unidade orçamentária responsável o Fundo Estadual de Saúde – FES –, e seus atributos qualitativos são os detalhados no Anexo desta lei.

⁴⁹⁶ SGAP, peça nº 8, p. 394.



Tabela 27

Projetos Criados para o Enfrentamento da Covid-19 – Despesas Realizadas na Função 10 – Saúde

Exercício de 2021				R\$	
Unidade Orçamentária	Projeto Atividade Código	Projeto Atividade - Descrição	Despesa Empenhada	Despesa Liquidada	
1451 - Sejus	1021	Prevenção ao Contágio e Enfrentamento ao Coronavírus (COVID-19)	15.429.548,62	15.242.262,52	
2261 - Funed	1025	Ações de Enfrentamento à COVID-19	2.269.587,96	2.269.587,96	
2271 - Fhemig	1007	Combate Epidemiológico ao Coronavírus	16.690.300,62	16.399.993,98	
2321 - Hemominas	1022	Combate Epidemiológico à COVID-19	3.744.019,74	3.452.566,67	
4291 - FES	1008	Enfrentamento ao Coronavírus	769.501.850,45	734.858.049,38	
1401 - CBMMG	1005	Gestão da Resposta à Pandemia de COVID-19	35.670,08	35.670,08	
1251 - PMMG	1078	Implantação dos Hospitais de Campanha e Demais Ações da PMMG de Enfrentamento à COVID-19	2.222.091,55	2.222.091,55	
2011 - Ipsemg	1001	Enfrentamento e Contingenciamento da Epidemia Causada pelo Agente Coronavírus (COVID-19)	728.168,71	610.778,71	
2121 - IPSM	1002	Medidas de Combate à COVID-19	14.308,40	9.508,40	
Total			810.635.546,13	775.100.509,25	

Fonte: Armazém de Informações - Siafi.

744. Entre as referidas despesas, encontram-se aquelas custeadas com recursos provenientes da Fonte 10- Recursos Ordinários (Prevenção ao Contágio e Enfrentamento ao Coronavírus, Ações de Enfrentamento à COVID-19, Combate Epidemiológico ao Coronavírus, Combate Epidemiológico à Covid-19, Enfrentamento ao Coronavírus) e, por isso, foram consideradas no cálculo do percentual aplicado em ASPS.

745. Veja-se a Tabela 28,⁴⁹⁷ que descreve os projetos criados para o enfrentamento da Covid-19 computados como ASPS:

Tabela 28

Projetos Criados para o Enfrentamento da Covid-19 Computados como ASPS

Exercício de 2021				R\$	
Unidade Orçamentária	Projeto Atividade Código	Projeto Atividade - Descrição	Despesa Empenhada	Despesa Liquidada	
1451 - Sejus	1021	Prevenção ao Contágio e Enfrentamento ao Coronavírus (COVID-19)	15.429.548,62	15.242.262,52	
2261 - Funed	1025	Ações de Enfrentamento à COVID-19	2.269.587,96	2.269.587,96	
2271 - Fhemig	1007	Combate Epidemiológico ao Coronavírus	13.963.503,60	13.720.601,11	
2321 - Hemominas	1022	Combate Epidemiológico à COVID-19	97.448,38	94.536,75	
4291 - FES	1008	Enfrentamento ao Coronavírus	425.683.976,73	402.141.737,55	
Total			457.444.065,29	433.468.725,89	

Fonte: Armazém de Informações - Siafi.

⁴⁹⁷ *Ibidem*.



746. Como se verifica, no período de janeiro a dezembro de 2021, as despesas empenhadas nesses projetos alcançaram R\$457.444.065,29, sendo liquidados R\$433.468.725,89 (94,76%).

3.7.1.2.4. Inclusão de Despesas Empenhadas sem Disponibilidade de Caixa no cálculo das ASPS

747. Em 29.01.2012, o Poder Executivo publicou tempestivamente o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal, RGF) do 3º quadrimestre de 2021, contendo dados relativos a disponibilidade e obrigações financeiras vinculadas a Saúde, Educação e Previdência, entre outras.⁴⁹⁸

748. No que concerne à saúde, a disponibilidade de caixa bruta correspondia a R\$3,675 milhões, ao passo que as obrigações financeiras alcançaram R\$7,083 bilhões, resultando em insuficiência financeira de R\$7,079 bilhões.⁴⁹⁹

749. Houve, ainda, a inscrição de R\$778,313 milhões de RPNP, resultando em insuficiência total de R\$7,857 bilhões.

750. Assim, este Órgão Ministerial acompanha o entendimento da Unidade Técnica, no sentido de que os valores de RPNP e sem disponibilidade de caixa ao fim do exercício não devem compor o cálculo do montante aplicado em ações e serviços públicos de saúde, para fins de cumprimento da EC nº 29/2000.

751. Desse modo, entende-se pelo envio de **recomendação ao Poder Executivo estadual** para que:

▶ não inclua no cômputo do índice de aplicação em ASPS os valores inscritos em RPNP sem disponibilidade de caixa, mantendo apenas as despesas liquidadas no exercício.

3.7.1.2.5. Inclusão de RPNP autorizados pelo TCEMG no cômputo do percentual constitucional em ASPS

752. Em que pese haver previsão consignada no art. 25 da Lei Complementar federal nº 141/2012,⁵⁰⁰ de postergação, para o exercício subsequente, de eventual diferença resultante de não atendimento de recursos mínimos em saúde em determinado exercício, o Colegiado do TCEMG, em sessão plenária de 21.11.2016, admitiu, a partir da emissão do

⁴⁹⁸ *Ibidem.*

⁴⁹⁹ *Ibidem.*

⁵⁰⁰ “Art. 25. Eventual diferença que implique o não atendimento, em determinado exercício, dos recursos mínimos previstos nesta Lei Complementar deverá, observado o disposto no inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal, ser acrescida ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência e das sanções cabíveis. Parágrafo único. Compete ao Tribunal de Contas, no âmbito de suas atribuições, verificar a aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde de cada ente da Federação sob sua jurisdição, sem prejuízo do disposto no art. 39 e observadas as normas estatuídas nesta Lei Complementar.” (Lei Complementar federal nº 141/2012)



parecer prévio sobre as contas de governo de 2015, que fossem excepcionalmente computados os Restos a Pagar Não Processados sem disponibilidade financeira, no montante de R\$1.227.320.543,17, para efeito de se justificar o índice de 12,29%.

753. Naquela assentada, definiu-se que, a partir do exercício de 2017, o Estado deveria aplicar em ASPS o referido valor de R\$1.227.320.543,17, incluídos no exercício de 2015.

754. Com base no levantamento efetuado pela Unidade Técnica acerca do processamento dessas despesas, no período de janeiro de 2016 a dezembro de 2021, verifica-se que, do montante inscrito em RPNP no ano-origem 2015 (R\$1.227.320.543,17), constatou-se que: R\$936.761.718,52 foram liquidados, R\$181.856.601,63 foram cancelados e R\$108.702.223,02 encontram-se pendentes de liquidação. Houve o pagamento de R\$696.105.981,91, que representam 74,31% do valor inscrito.⁵⁰¹

755. Cumpre destacar que, desde 2017, o total dos cancelamentos supera as liquidações.⁵⁰² Em 2020, apenas R\$1.612,70 foram liquidados e em 2021, somente R\$192.434,41.

756. Os cancelamentos de RPNP já computados como ASPS no cálculo do percentual mínimo aplicado em 2015 e, portanto, de aplicação obrigatória até o encerramento de 2022, alcançaram R\$1.593.234,88, no período de janeiro a dezembro de 2021.⁵⁰³

757. Oportuno registrar que o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, por ocasião da emissão do Parecer Prévio sobre as Contas Governamentais do exercício de 2016, sessão do Pleno de 11.07.2017, novamente decidiu incluir os valores referentes aos RPNP sem disponibilidade financeira no cômputo das despesas com ASPS. Foi determinado que o Governo concluísse todo o ciclo da despesa inscrita em RPP e RPNP no exercício de 2017, no montante de R\$5,302 bilhões. E, caso houvesse o cancelamento de parte dessas despesas, elas deveriam ser aplicadas no exercício de 2018.

758. O levantamento da CFAMGE acerca da movimentação dos RPNP ano-origem 2016, referentes ao período de janeiro de 2017 a dezembro de 2021, no montante de R\$1.560.270.176,03, demonstrou que: R\$1.338.583.690,86 foram liquidados, R\$154.654.772,79 foram cancelados e o valor de R\$67.031.712,38 encontra-se pendente de liquidação. Ressalta-se que, do montante dos RPNP liquidados, ano-origem 2016, apenas o valor de R\$440.239.046,86 foi quitado no período de 2017 a 2021.⁵⁰⁴

⁵⁰¹ SGAP, peça n° 8, p. 398.

⁵⁰² *Ibidem*.

⁵⁰³ *Ibidem*. Nesse sentido, dispõe o art. 24, inciso II, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar federal n° 141/2012, *in verbis*: “**Art. 24.** Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a que se refere esta Lei Complementar, serão consideradas: [...] II - as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde. § 1º A disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar, considerados para fins do mínimo na forma do inciso II do caput e posteriormente cancelados ou prescritos, deverá ser, necessariamente, aplicada em ações e serviços públicos de saúde. § 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. [...]”

⁵⁰⁴ SGAP, peça n° 8, p. 399.



759. Quanto à movimentação dos RPP, ano-origem 2016, no valor de R\$914.053.238,95, restou pendente de pagamento, no encerramento do exercício de 2017, o saldo de R\$317.013.897,22. Essa apuração demonstra que o Estado não processou todos os estágios da despesa, descumprindo, portanto, a determinação exarada pelo Pleno do Tribunal quando da emissão do Parecer Prévio relativo às Contas Governamentais de 2016.⁵⁰⁵

760. No exercício de 2021 apurou-se que: R\$10.874.824,35 foram pagos e R\$13.103,279,40 foram cancelados. Esses últimos valores, contudo, devem ser aplicados em ASPS até o encerramento de 2022, pois já foram incluídos no cálculo do percentual mínimo de 2016.⁵⁰⁶

761. No que se refere aos RPNP ano-origem 2017, correspondentes a R\$2.067.167.660,37 e que foram admitidos para efeito de apuração do índice, por ocasião da emissão do Parecer Prévio sobre as Contas Governamentais de 2017, apurou-se a seguinte situação no período de janeiro de 2018 a dezembro de 2021: R\$1.511.509.668,97 foram liquidados, R\$177.612.752,48 foram cancelados e R\$378.045.238,92 encontram-se pendentes de liquidação. Ressalta-se que, do montante dos RPNP liquidados, foi quitado apenas o valor de R\$647.605.319,31, que equivale a 42,84% do total liquidado.⁵⁰⁷

762. Como bem observou a Unidade Técnica, os cancelamentos ocorridos no período de janeiro a dezembro de 2021, já computados como ASPS no cálculo do percentual mínimo de 2017, são de aplicação obrigatória até o encerramento de 2022. Eles atingiram R\$9.027.608,62 e são superiores, portanto, às liquidações de despesas.⁵⁰⁸

763. Conforme as notas taquigráficas da sessão plenária do dia 12.02.2020, quando apreciadas as contas governamentais relativas ao exercício de 2018, foi novamente autorizada inclusão dos RPNP sem disponibilidade financeira em ASPS, no montante de R\$1.151.167.374,69, sem que houvesse, ao fim do exercício, disponibilidade de caixa para suportá-los.

764. Quanto a esse montante, observou-se que, no período de janeiro de 2019 a dezembro de 2021: R\$751.900.209,62 foram liquidados, R\$158.575.307,07 foram cancelados e R\$240.691.858,00 encontram-se pendentes de liquidação.⁵⁰⁹

765. Ressalta-se que, do montante dos RPNP liquidados, foi pago o valor de R\$520.639.276,92, o que corresponde a 69,24% das despesas liquidadas.

766. Os cancelamentos ocorridos no período de janeiro a dezembro de 2021 já computados como ASPS no cálculo do percentual mínimo aplicado em 2018 atingiram R\$37.677.175,06 e são de aplicação obrigatória até o encerramento de 2022.

767. Destaca-se que, por ocasião da emissão de Parecer Prévio relativo às Contas Governamentais de 2019, ocorrido na sessão de 26.05.2021, o Pleno decidiu considerar

⁵⁰⁵ *Ibidem*, p. 400.

⁵⁰⁶ *Ibidem*.

⁵⁰⁷ *Ibidem*, p. 401.

⁵⁰⁸ *Ibidem*.

⁵⁰⁹ *Ibidem*.



somente as despesas liquidadas, não incluindo para efeito de apuração do percentual de saúde os RPNP.

768. Foi inscrito em RPNP, ano origem 2019, o montante de R\$2.013.258.090,19. Acerca desse valor, até dezembro de 2021, apurou-se que: R\$92.163.241,02 (4,58%) foram cancelados e R\$1.335.817.099,95 (66,35%) foram liquidados. Desse valor, foram pagos R\$801.070.562,61, o que corresponde a 59,97% do total liquidado. Restam, ainda, R\$585.277.749,22 pendentes de liquidação e R\$24.627.018,88 liquidados encontram-se pendentes de pagamento.⁵¹⁰

769. Quanto às Contas Governamentais do exercício de 2020, destaca-se que foram inscritos em RPNP, ano origem 2020, o montante de R\$828.188.112,53. Desse total, em 2021, apurou-se que: R\$114.684.873,18 foram cancelados e R\$522.710.637,57 (63,11%) liquidados. Desses, foram pagos R\$425.861.866,22 (81,47% do total liquidado). Restam, ainda, R\$190.792.601,78 pendentes de liquidação.⁵¹¹

770. Por fim, considerando a movimentação consolidada no período de 2016 a 2021, referente ao ano-origem 2015 a 2020, verifica-se que as inscrições em RPNP alcançaram o montante de R\$8.847.371.956,98, sendo cancelados R\$879.547.548,17 (9,94% do total inscrito).⁵¹²

771. Ainda quanto à movimentação consolidada referente ao período de 2016 a 2021, as liquidações atingiram R\$6.397.283.025,49 (72,31% do valor inscrito em RPNP), enquanto os pagamentos somaram R\$3.531.522.053,83 (55,20% do montante liquidado).⁵¹³

772. Em arremate, este Órgão Ministerial acompanha a conclusão apresentada pela Unidade Técnica, nos seguintes termos:

Conclui-se assim que, ano após ano, o Estado evidencia o cumprimento do índice de ASPs com base nas despesas empenhadas sem suficiência financeira, o que, por si só, contraria a LC 141/12 e o Manual de Demonstrativos Fiscais. Na sequência, cancelamentos são empreendidos sem a consequente aplicação suplementar. Isso, sem falar no descumprimento reiterado, desde 2015, das determinações do Tribunal Pleno. O resultado é não apenas um percentual formal abaixo do determinado pela Constituição Federal, mas, também, uma menor capacidade de atendimento às necessidades básicas e universais da população mineira.⁵¹⁴

773. Logo, este representante do *Parquet* especializado entende pelo envio de **recomendação ao Poder Executivo estadual** para que:

► se abstenha de incluir Restos a Pagar Não Processados sem disponibilidade

⁵¹⁰ *Ibidem*, p. 403.

⁵¹¹ *Ibidem*.

⁵¹² *Ibidem*, p. 404.

⁵¹³ *Ibidem*.

⁵¹⁴ *Ibidem*.



financeira no cálculo das despesas de ASPS.

3.7.1.2.6. Quanto aos cancelamentos de Restos a Pagar

774. De acordo com o art. 24, inciso II, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar federal nº 141/2012,⁵¹⁵ além do percentual mínimo de 12% fixado na CR/88, deverá ser aplicada em ASPS a disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar cancelados, até o término do exercício seguinte ao do cancelamento, mediante dotação específica para essa finalidade.

775. De modo diverso do consignado na Lei Complementar federal nº 141/2012 e em deliberações dessa Corte de Contas, o Estado não tem aplicado as disponibilidades resultantes dos cancelamentos de RPP e RPNP.

776. Com base em levantamento efetuado pela Unidade Técnica, foi possível identificar os valores de RPP e RPNP cancelados e o exercício de sua ocorrência, conforme Tabela 29⁵¹⁶:

Tabela 29

Cancelamentos de RPNP e RPP Exercícios de 2014 a 2020

Exercícios de 2014 a 2020					R\$
Exercícios	RPNP		RPP		Total Cancelamentos
	Ano-origem	Valor de Cancelamentos	Ano-origem	Valor de Cancelamentos	
2014	2011 a 2013	201.096.516	2008 a 2013	87.151.123	288.247.639
2015	2011 a 2014	66.205.103	2011 a 2014	7.701.291	73.906.394
2016	2011 a 2015	153.573.519	2012 a 2015	95.359.250	248.932.769
2017	2013 a 2016	113.320.499	2011 a 2016	116.515.806	229.836.305
2018	2012 a 2017	257.048.911	2012 a 2017	232.470.141	489.519.052
2019	2011 a 2018	113.678.506	2011 a 2018	48.133.912	161.812.418
2020	2013 a 2019	186.766.564	2013 a 2019	178.668.809	365.435.373
Total		1.091.689.618		766.000.332	1.857.689.950

Fonte: Relatórios encaminhados pela SCCG/SEF e Armazém de Informações - Siaf.

777. O ponto comum a todos os cancelamentos apurados é que as respectivas disponibilidades de caixa não foram aplicadas conforme as determinações legais e as deliberações do Tribunal,

778. No exercício de 2021, os cancelamentos totalizaram R\$279,165 milhões, os quais,

⁵¹⁵ “Art. 24. Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a que se refere esta Lei Complementar, serão consideradas: [...] II - as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde. § 1º A disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar, considerados para fins do mínimo na forma do inciso II do caput e posteriormente cancelados ou prescritos, deverá ser, necessariamente, aplicada em ações e serviços públicos de saúde. § 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. [...]” (Lei Complementar federal nº 141/2012)

⁵¹⁶ SGAP, peça nº 8, p. 405.



individualizados por ano-origem, são apresentados na Tabela 30⁵¹⁷:

⁵¹⁷ *Ibidem*, p. 408.



Tabela 30

Cancelamentos de Restos a Pagar		
Exercício de 2021		R\$
Descrição	Ano-Origem	Valor Cancelado
RPNP	2012	-
RPNP	2013	124,20
RPNP	2014	5.715.368,77
RPNP	2015	1.593.234,88
RPNP	2016	1.456.652,63
RPNP	2017	9.027.608,62
RPNP	2018	37.677.175,06
RPNP	2019	26.222.554,18
RPNP	2020	114.684.873,18
Subtotal		196.377.591,52
RPP	2012	-
RPP	2013	27.225.620,58
RPP	2014	31.679.907,96
RPP	2015	2.884,27
RPP	2016	13.103.279,40
RPP	2017	279.173,98
RPP	2018	1.998.068,47
RPP	2019	3.154.582,17
RPP	2020	5.343.571,67
Subtotal		82.787.088,50
Total		279.164.680,02

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

779. Como demonstram os dados apresentados, as disponibilidades de caixa resultantes de cancelamentos dos anos-origem 2013-2020 alcançaram R\$196,378 milhões de RPNP e R\$82,787 milhões de RPP, totalizando R\$279,165 milhões.

780. Logo, este representante do *Parquet* entende pelo envio de **determinação ao Poder Executivo estadual**, para que:

► aplique em ASPS as disponibilidades de caixa resultantes de cancelamento de RPNP e RPP até o término do exercício de 2022, sem prejuízo do percentual mínimo de 12% definido na Constituição da República.

3.7.1.2.7. Percentual aplicado em ASPS apurado pela CFAMGE

781. Para o cálculo do percentual aplicado em ASPS, a equipe técnica desse Tribunal considerou apenas as despesas empenhadas e liquidadas no exercício de 2021.⁵¹⁸

782. No cálculo, foi acrescida a importância de R\$383.526.670,23, liquidada no exercício de 2021, referente a RPNP do exercício de 2019, sem disponibilidade financeira, que não entrou no cálculo do percentual aplicado naquele exercício.

783. Também foi acrescida a importância de R\$527.710.637,57, liquidada no exercício de 2021, referente a RPNP do exercício de 2020, sem disponibilidade financeira, que não

⁵¹⁸ *Ibidem*, p. 411.



entrou no cálculo do percentual aplicado naquele exercício.

784. Assim, considerando todas as despesas em saúde liquidadas durante a execução orçamentária de 2021, no importe de R\$7.718.130.380,53, acrescidas aquelas inscritas em RPNP em 2019 e 2020 e posteriormente liquidadas em 2021, nos valores acima referidos de R\$383.526.670,23 e R\$527.710.637,57, respectivamente, obtém-se o montante de R\$8.624.367.688,33. Desse total, face à receita vinculável de R\$67.727.536.575,34, apurou-se o percentual de 12,73%.

785. De outra parte, ainda quanto aos RPNP de 2019 e 2020, caso não sejam considerados pelo valor correspondente à despesa liquidada no exercício de 2021 (R\$383.526.670,23 e R\$527.710.637,57), mas sim pelos valores efetivamente pagos⁵¹⁹ no exercício de 2021 (R\$358.899.651,35 e R\$425.861.866,22), permanece, de todo modo, o atendimento do percentual de aplicação em ASPs de 12,55%.

786. Portanto, o Estado de Minas Gerais cumpriu o disposto no art. 77, inciso II, do ADCT da CR/88.

3.7.1.2.8. Aplicação em programas de saúde e investimentos em transporte e sistema viário para fins do disposto na Constituição Estadual

787. Acerca desses programas, o § 1º do art. 158 da Constituição estadual⁵²⁰ determina a relação entre os gastos com saúde e transporte viário.

788. Verifica-se que o Estado destinou crédito inicial de recursos para os programas de saúde (R\$12.404.690.918,00) em montante superior aos investimentos em transporte e sistema viário (R\$405.665,398,00).⁵²¹

789. Ao fim de 2021, a despesa realizada com programas de saúde foi de R\$14.955.227.992,69 e com investimentos em transporte e sistema viário foi R\$1.098.402.410,00, de forma regular.

3.7.1.2.10. Dívida do Estado com os Municípios na área da saúde

790. O estudo técnico da CFAMGE levantou a dívida do Estado com os Municípios,

⁵¹⁹ “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 cancelados, salvo se extintas as respectivas obrigações junto aos credores, e devem ser computadas no exercício em que forem pagos, para fins de cálculo do percentual mínimo a que se refere o art. 7º da Lei Complementar n. 141/12. [...]” (Consulta nº 932.736 – TCEMG)

⁵²⁰ **Art. 158** – A lei orçamentária assegurará investimentos prioritários em programas de educação, saúde, habitação, saneamento básico, proteção ao meio ambiente, fomento ao ensino, à pesquisa científica e tecnológica, ao esporte e à cultura e ao atendimento das propostas prioritizadas nas audiências públicas regionais. [...]

§ 1º – **Os recursos para os programas de saúde não serão inferiores aos destinados aos investimentos em transporte e sistema viário.** [...] (CEMG, grifos nossos)

⁵²¹ SGAP, peça nº 8, p. 413.



referente às despesas de saúde, em atendimento ao Ofício 038/2021 da AMM⁵²².

791. Em abril de 2021, o saldo de RPNP correspondia a R\$2.478.410.813,42 e o de RPP, a R\$5.652.814.134,33. Somados, eles totalizam R\$8.131.224.947,75, considerando os credores dos grupos Associação (Santas Casas, Irmandades, Casas de Caridade, Beneficências, APAEs), Fundação (fundação ligada à saúde), Município (Municípios, Fundos Municipais de Saúde e Consórcios) e Outros (pessoas físicas, sociedades empresárias, pessoas jurídicas de direito público, folha de pagamento).⁵²³

792. Posteriormente, em 28.10.2021, foi celebrado o Termo de Acordo entre o Estado e a AMM, com previsão de pagamento pelo Estado de valores devidos aos Municípios, referente a RPNP (R\$1.554.462.768,91) e RPP (R\$5.206.338.691,30), totalizando R\$6.760.801.460,21.

793. Há informação⁵²⁴ de que a dívida deverá ser quitada da seguinte forma:

- i. o valor mínimo de R\$400.000.000,00 até dezembro de 2021;
- ii. o valor mínimo de R\$400.000.000,00 entre janeiro e junho de 2022; e
- iii. o valor residual em 96 parcelas mensais a partir de outubro de 2022.⁵²⁵

794. Quanto ao valor da primeira parcela a ser quitado no exercício de 2021 (R\$400.000.000,00), os dados levantados pela Unidade Técnica apontam que o Estado efetuou o pagamento de R\$391.392.306,73,⁵²⁶ restando não cumprido o montante de R\$8.607.693,27.

795. Assim, este Órgão Ministerial entende pelo envio de **determinação ao Poder Executivo Estadual** para que:

▶ cumpra a Cláusula Segunda do Termo de Acordo firmado em 28.10.2021 com a AMM,⁵²⁷ para fins de quitação da dívida na área da saúde com os Municípios mineiros.

⁵²² *Ibidem*.

⁵²³ *Ibidem*, p. 414.

⁵²⁴ *Ibidem*, p. 416.

⁵²⁵ *Ibidem*, p. 416.

⁵²⁶ *Ibidem*, p. 417.

⁵²⁷ Termo de Acordo entre o Estado de Minas Gerais e a Associação Mineira dos Municípios – AMM, que reconhece como devidos aos Municípios mineiros, por repasses obrigatórios e voluntários para a saúde, os valores constantes do referido termo.



3.7.2. Amparo e fomento à pesquisa

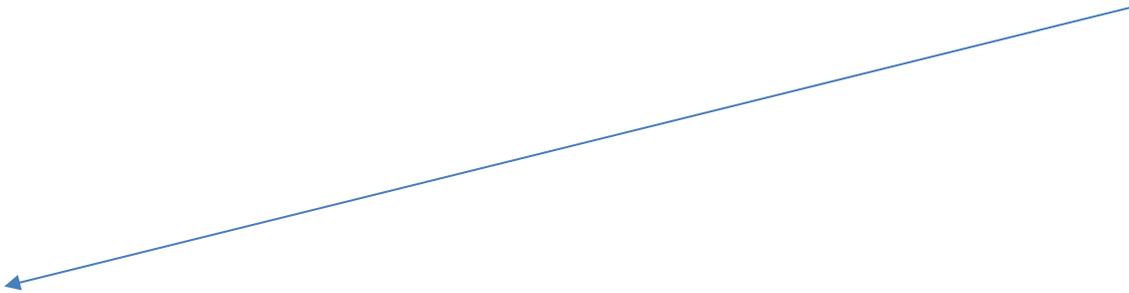
796. De acordo com o art. 212 da CEMG,⁵²⁸ cabe ao Estado manter entidade de amparo e fomento à pesquisa, devendo dotá-la dos recursos necessários a sua efetiva operacionalização, correspondente a, no mínimo, 1% (um por cento) da receita orçamentária corrente ordinária do Estado, a ser repassada em parcelas mensais, equivalentes a 1/12 (um doze avos), no respectivo exercício.

797. Em cumprimento ao comando constitucional, a Lei estadual nº 11.552, de 03.08.1994, criou a Fundação de Amparo e Fomento à Pesquisa (FAPEMIG),⁵²⁹ dotada de autonomia administrativa e financeira, cuja finalidade é promover atividades de fomento, apoio e incentivo à pesquisa científica e tecnológica no Estado.

798. Destaca-se, como bem pontuado pela Unidade Técnica, que os repasses são realizados mediante transferências efetuadas à FAPEMIG pelo Tesouro do Estado, conforme evidenciado nos Demonstrativos da Aplicação de Recursos no Amparo e Fomento à Pesquisa à Conta dos Recursos Ordinários, elaborados pela SCCG/SEF.

799. Com relação aos recursos a serem destinados à FAPEMIG, segundo a CFAMGE, a LOA 2021 fixou em R\$326,152 milhões o valor total a ser repassado, correspondente a 1% da previsão da Receita Corrente Ordinária (Fonte 10, Recursos Ordinários, R\$46,593 bilhões), já desvinculados os 30% de impostos, taxas e multas, nos termos da EC nº 93/2016.⁵³⁰

800. Como bem sintetizou a Unidade Técnica, a Tabela 31⁵³¹ demonstra a previsão inicial e o valor arrecadado, bem como o valor repassado e as despesas realizadas no exercício de 2021:



⁵²⁸ “**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. Parágrafo único – A entidade destinará os recursos de que trata este artigo prioritariamente a projetos que se ajustem às diretrizes básicas estabelecidas pelo Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia – Conecit –, definidos como essenciais ao desenvolvimento científico e tecnológico do Estado, e à reestruturação da capacidade técnico-científica das instituições de pesquisa do Estado, em conformidade com os princípios definidos nos Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrado – PMDIs – e contemplados nos Programas dos Planos Plurianuais de Ação Governamental – PPAGs.” (CEMG)

⁵²⁹ “**Art. 2º**- A Fundação tem como finalidade promover atividades de fomento, apoio e incentivo à pesquisa científica e tecnológica no Estado.” (Lei estadual nº 11.552/1994)

⁵³⁰ SGAP, peça nº 8, p. 420.

⁵³¹ *Ibidem*.



Tabela 31

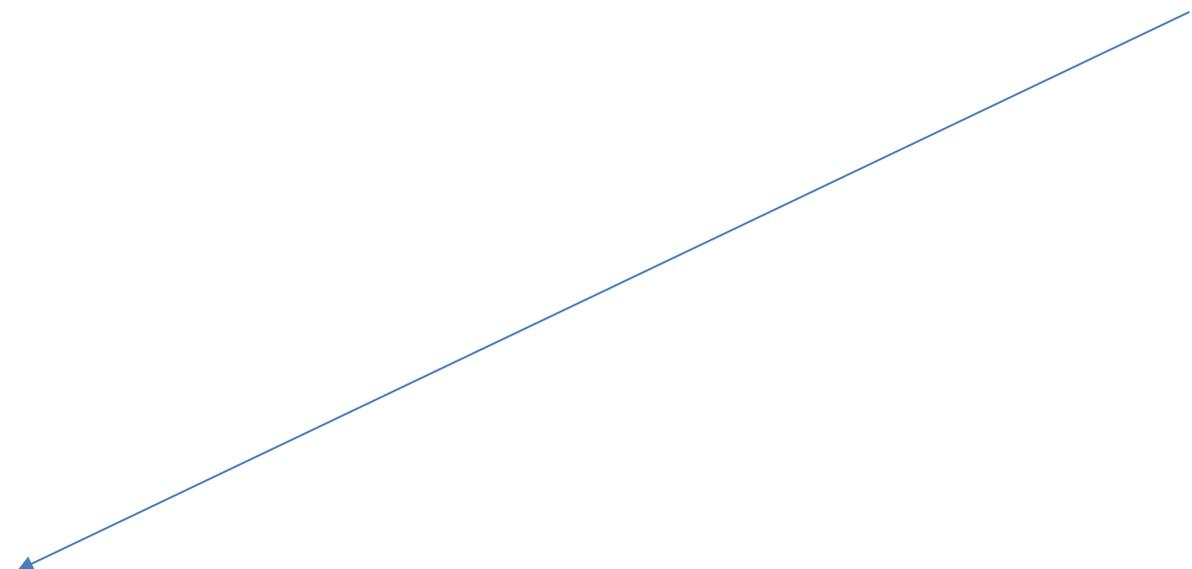
Previsão, Repasse e Aplicação dos Recursos da Fapemig - Fonte 10

Exercício de 2021				R\$
	Especificação	Previsão Inicial	Receita Arrecadada	Valor Repassado
	A - Receita Orçamentária Corrente Ordinária	46.593.102.498,00	59.538.175.501,35	-
	B - Desvinculação de 30% de Impostos, Taxas e Multas (EC 93/2016)	(13.977.930.749,40)	(17.861.452.650,41)	-
	C - Base de Cálculo Fapemig (A-B)	32.615.171.748,60	41.676.722.850,94	-
	D - 1% sobre a Base de Cálculo (limite constitucional)	326.151.717,49	416.767.228,51	-
	E - Repasses Efetuados pela Unidade Financeira Central	-	-	416.767.228,51
	Corrente	-	-	294.368.966,08
	Capital	-	-	122.398.262,43
	F - Percentual Repassado em Relação ao Limite Constitucional (E/D)	-	-	100%
	G - Saldo a Repassar (D - E)			(0,00)
	Aplicação dos Recursos Ordinários Destinados ao Amparo e Fomento à Pesquisa - Fonte 10	Crédito Inicial		Despesa Realizada
	Despesa Empenhada			
	Corrente	207.174.805,00	-	97.370.807,51
	Capital	129.609.913,00	-	26.133.929,20
	H - Total	336.784.718,00	-	123.504.736,71
	I - Valor a Empenhar (E - H)			293.262.491,80

Fonte: Demonstrativo da Aplicação de Recursos no Amparo e Fomento à Pesquisa (RFCAE433).

801. Ocorre que nos “Repasses Efetuados pela Unidade Financeira Central”, evidenciados nos Demonstrativos da Aplicação de Recursos no Amparo e Fomento à Pesquisa à Conta dos Recursos Ordinários, a FAPEMIG encaminhou os valores a ela disponibilizados escrituralmente, e não os disponibilizados financeiramente.

802. Foi possível perceber, assim, discrepância entre o valor previsto constitucionalmente e o efetivamente recebido, que representa apenas 42% (R\$174.790 milhões) dos R\$416,767 milhões, como demonstram os dados da Tabela 32.⁵³²



⁵³² *Ibidem*, p. 422.



Tabela 32

Liberação Financeira Escritural x Descentralização Financeira Efetivamente Realizada – 2021

Exercício de 2021			R\$
Mês	Liberação Financeira	Descentralização	Valor a repassar (A) - (B)
	Escritural (1% da Receita Corrente) (A)	Financeira Realizada pela SEF (B)	
Jan	36.423.151	7.943.319	28.479.832
Fev	31.028.299	7.981.959	23.046.340
Mar	28.949.067	7.953.698	20.995.369
Abr	31.386.178	23.067.860	8.318.317
Mai	29.665.318	15.012.140	14.653.178
Jun	32.905.989	19.121.536	13.784.453
Jul	32.328.229	15.194.483	17.133.745
Ago	51.839.021	15.673.820	36.165.201
Set	36.193.889	16.244.945	19.948.944
Out	32.210.270	15.717.842	16.492.428
Nov	36.307.538	15.000.000	21.307.538
Dez	37.530.280	15.878.821	21.651.459
Total	416.767.229	174.790.424	241.976.804

Fonte: Elaboração própria a partir da Nota Técnica nº 125_FAPEMIG_DPGF_2021 (Resposta ao Ofício 20.434/2021 - CABCG D/CFAMGE) e Ofício FAPEMIG/GAB/nº 10/2022 (Resposta ao Ofício 1.742/2022 CABCG D/CFAMGE).

Nota: Foram deduzidas as liberações financeiras ocorridas nas fontes 60.1 e 60.9, totalizando R\$ 37.647,00.

803. Acerca desse apontamento, a defesa apresentada⁵³³ contém a seguinte manifestação:

A questão relativa a esse índice já vem de gestões passadas (pág. 424 do relatório da CFAMGE) e a atual gestão assumiu o governo, como notório, em situação de crise fiscal: conciliar o passado, com seus restos a pagar, e o presente não é tarefa fácil, sobretudo com a situação em que o atual Governador iniciou seu mandato. [...]

Além disso, soma-se a pandemia, que impactou bastante a execução orçamentária, como esclarece a Secretaria de Planejamento e Gestão (ofício SEPLAG/SPLOR nº 28/2022):

Como é de amplo conhecimento, o Estado de Minas Gerias enfrenta uma delicada situação fiscal e financeira, chegando a decretar o Estado de Calamidade Financeira no exercício de 2015. Desde então, tais dificuldades acarretaram em redução de boa parte da capacidade de pagamento do Estado, o que prejudicou a execução financeira não somente da Fapemig, mas de todas as unidades do orçamento fiscal do Executivo mineiro. Somado a isso temos ainda, entre os anos de 2020 e 2021, a dificuldade de execução que a Pandemia em virtude da Covid apresentou para algumas despesas, com a imposição da necessidade de

⁵³³ SGAP, peça nº 62.



distanciamento social. Ademais, há de se enfatizar que o volume de restos a pagar deixados pela gestão anterior traz ainda mais problemas para a execução orçamentária e financeira corrente, considerando a necessidade imposta de se reduzir tais passivos antes de assumir novos compromissos.

Apesar de tais adversidades, chama atenção para o exercício de 2021 que apresentou uma melhora considerável quando avalia-se os valores pagos relativos à Fapemig. A Tabela a seguir apresenta os valores pagos em 2020 e 2021 pela Fundação, com recursos da fonte do Tesouro Estadual, e o Valor Arrecadado pelo Estado, descontado o valor da desvinculação. A partir da análise desta percebe-se que, entre 2020 e 2021, a despeito do percentual efetivamente pago frente a receita ainda corresponder a um montante inferior ao mínimo, 0,30% em 2020, para 0,40% em 2021, houve um aumento considerável no montante dos valores pagos. Com um crescimento de 56,25% dos valores pagos (considerando o pago orçamentário referente ao exercício e o pago relativo aos restos a pagar processados e não processados). Avaliando-se apenas em Restos a Pagar, foram quitados R\$60,389 milhões, o que corresponde a um montante quase 56% superior ao ano de 2020, demonstrando assim a preocupação do governo de quitar o passivo devido, além de manter os pagamentos do exercício vigente, que para 2021, correspondeu a um montante de R\$105 milhões. Nessa linha, reforçamos o compromisso da atual gestão com a Fapemig, e o planejamento para que a execução financeira plena do 1% determinado pela Constituição seja alcançada no menor tempo possível.

Já a Secretaria de Estado da Fazenda ponderou que:

[...] Por fim, cabe registrar que, quanto à inscrição de Restos a Pagar – RP's, da FAPEMIG verifica-se que já houve redução dos saldos em 2022, por liberações financeiras realizadas até o momento E ainda informamos, que no exercício de 2022 serão liberados recursos conforme execução orçamentária da despesa para as despesas correntes, bem como recursos necessários para quitação dos RP's considerados subsistentes pela FAPEMIG.⁵³⁴

804. Ressalte-se, contudo, que o vício apontado representa ofensa direta ao disposto no art. 212 da CEMG, não encontrando amparo nas normas contábeis, vez que, por se tratar de variação patrimonial diminutiva, apenas o registro da cota, qual seja, a liberação escritural, não é suficiente para garantir a representação fidedigna do fenômeno econômico que se pretende registrar.

805. Nesse passo, para dar efetividade ao comando constitucional, faz-se necessária não apenas a previsão de créditos orçamentários, mas que sejam efetuados os repasses em regime duodecimal de transferências.

806. Noutro giro, conforme dispõe o art. 68 da LDO/2021 (Lei estadual nº

⁵³⁴ Memorando SEF/STE – SCAF nº 99/2022.



23.685/2020),⁵³⁵ dos recursos destinados à FAPEMIG, correspondentes a, no mínimo, 1% da RCO, e por ela privativamente administrados, serão destinados não menos que 40% ao financiamento de projetos desenvolvidos por instituições estaduais.

807. Entretanto, no exercício de 2021, a Fundação empenhou R\$123,505 milhões, sendo R\$116,794 milhões em programas desenvolvidos por ela própria e o restante, R\$6,712 milhões (5,4%), naqueles desenvolvidos por instituições estaduais, descumprindo o referido dispositivo legal.⁵³⁶

808. Destaca-se que a Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES), a Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG) e a Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (EPAMIG) executaram, juntas, 90% do total referente a programas desenvolvidos por instituições estaduais.⁵³⁷

Tabela 33

Instituições Estaduais Executoras

Exercício de 2021	R\$
Instituições Estaduais	Valores Executados
Unimontes	2.498.642
Uemg	2.274.010
Epamig	1.288.360
Funed	463.099
FJP	175.498
DEER	11.979
Total	6.711.588

Fonte: Armazém de Informações - Siafi.

809. A seguir, estão listados os projetos contemplados com recursos da FAPEMIG em 2021, por programa realizado:⁵³⁸

⁵³⁵ “Art. 68. Dos recursos atribuídos à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais - Fapemig, correspondentes a, no mínimo, 1% (um por cento) da receita corrente ordinária do Estado e por ela privativamente administrados, nos termos do art. 212 da Constituição do Estado, no mínimo 40% (quarenta por cento) serão destinados ao financiamento de projetos desenvolvidos por instituições estaduais, observado o disposto na Lei nº 22.929, de 12 de janeiro 2018.” (Lei estadual nº 23.865/2020)

⁵³⁶ SGAP, peça nº 8, p. 425.

⁵³⁷ *Ibidem*.

⁵³⁸ *Ibidem*, p. 426.



Tabela 34
Programas e Projetos Contemplados com Recursos da Fapemig

Exercício de 2021		R\$	
Programas	Projetos	Crédito Inicial	Despesa Empenhada
Pesquisa Científica, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação	Formação e Capacitação Científica e Tecnológica	72.972.759	41.703.978
	Fomento à Pesquisa Científica Multisetorial	35.555.729	35.163.689
	Fomento à Inovação Científica e Tecnológica junto ao Setor Empresarial	56.486.927	10.308.848
	Indução à Pesquisa nos Setores Estratégicos da Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento do Estado	47.304.165	2.279.628
	Comunicação de Resultados de Pesquisa e Popularização do Conhecimento Científico	7.227.273	905.463
	Construção da Escola de Música da UEMG	5.000.000	-
	Fortalecimento da Pesquisa em Saúde	201.000	-
	Subtotal	224.747.853	90.361.606
Acelera Minas: Desenvolvimento de Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação	Fortalecimento dos Ambientes de Inovação	2.000.000	12.000.000
	SEED - Desenvolvimento do Ecosistema de Empreendedorismo e Startups	21.000.000	5.473.600
	Gestão da Rede Uaitec	24.156.112	62.273
	Formação Empreendedora	8.000.000	-
	MG Criativa	2.000.000	-
	Programa de Incentivo à Inovação - PII	18.000.000	-
	SIMI - Sistema Mineiro de Inovação	9.646.893	-
	Subtotal	84.803.005	17.535.873
Apoio às Políticas Públicas	Assessoramento e Gerenciamento de Políticas Públicas	27.434.860	15.607.258
	Subtotal	27.434.860	15.607.258
	Total	336.985.718	123.504.737

Fonte: Armazém de Informações - Siafi.

810. Como bem pontuou a CFAMGE, quando examinado o processamento das despesas relativas aos recursos repassados à FAPEMIG, tem-se que sua execução vem sofrendo redução expressiva nos últimos exercícios, pois foram repassados à entidade apenas 28%, 30%, 44%, 72% e 50% dos recursos previstos na CEMG nos exercícios de 2020, 2019, 2018, 2017 e 2016, respectivamente. Não obstante, houve, em 2021, aumento considerável de quase 80% desses repasses.⁵³⁹

811. Segundo a CFAMGE, por não ter havido o repasse financeiro devido, a FAPEMIG recuou com a execução da despesa, descumprindo, dessa forma, a previsão constitucional, a qual prevê que “o Estado manterá entidade de amparo e fomento à pesquisa e lhe atribuirá dotações e recursos necessários à sua efetiva operacionalização”.

812. Logo, entende este Ministério Público de Contas pelo **não cumprimento do art. 212 da CEMG**, vez que não basta salvaguarda do recurso ou registro contábil, fazendo-se necessário o devido repasse financeiro e a efetiva utilização no fomento à pesquisa e inovação científica e tecnológica.

813. Deve, ainda, ser expedida **determinação ao Poder Executivo estadual** para que:

► proceda ao repasse de recursos à FAPEMIG, destinados ao financiamento de projetos de pesquisa desenvolvidos por instituições estaduais (art. 212 da CEMG).

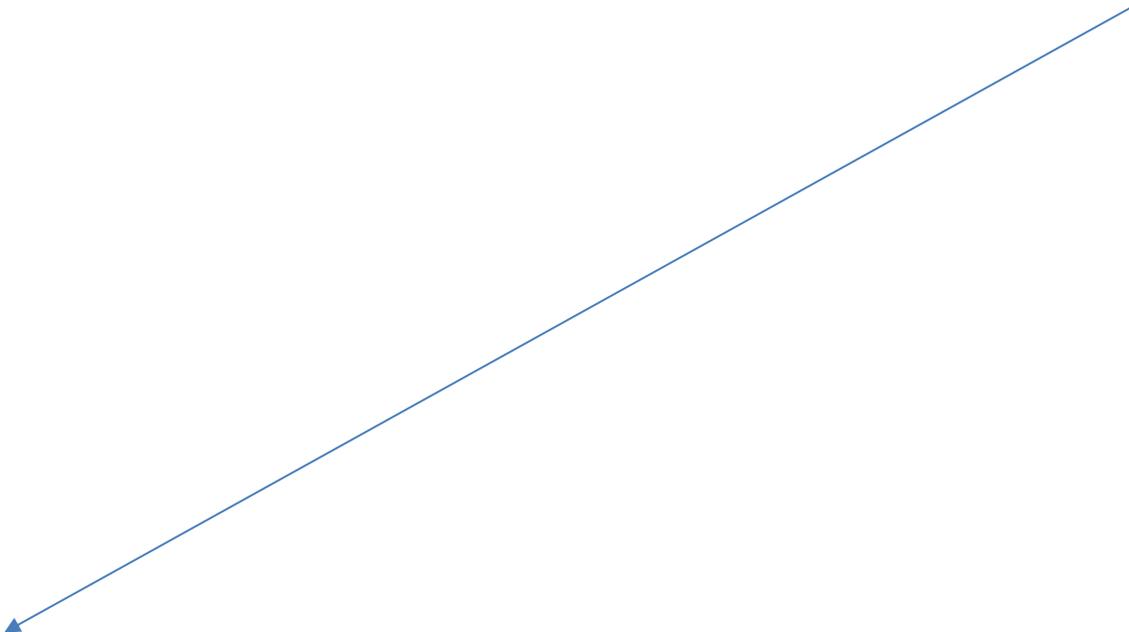
⁵³⁹ *Ibidem*.



3.7.3. Despesas com publicidade

814. A publicidade governamental compreende, em síntese, as despesas realizadas com a divulgação das ações da Administração Pública, envolvendo publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas, que devem, aliás, ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, conforme disposto no § 1º do art. 37 da CR/88, bem como do *caput* do art. 17 da CEMG.⁵⁴⁰

815. O limite de gastos relativos às despesas com publicidade está previsto no § 2º do art. 158 da CEMG.⁵⁴¹ Na Tabela 35⁵⁴² são apresentados os valores gastos com publicidade nas unidades orçamentárias (Orçamento Fiscal) e nas Empresas Controladas pelo Estado (Orçamento de Investimento), bem como o percentual participativo de cada unidade, no período de 2018 a 2021.



⁵⁴⁰ CR/88: “Art. 37. [...] § 1º- A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. [...]” (CR/88)

CEMG: “Art. 17. A publicidade de ato, programa, projeto, obra, serviço e campanha de órgão público, por qualquer veículo de comunicação, somente pode ter caráter informativo, educativo ou de orientação social, e dela não constarão nome, símbolo ou imagem que caracterizem a promoção pessoal de autoridade, servidor público ou partido político. [...]”

⁵⁴¹ “**Art. 158** – A lei orçamentária assegurará investimentos prioritários em programas de educação, saúde, habitação, saneamento básico, proteção ao meio ambiente, fomento ao ensino, à pesquisa científica e tecnológica, ao esporte e à cultura e ao atendimento das propostas prioritizadas nas audiências públicas regionais. (Caput com redação dada pelo art. 4º da Emenda à Constituição nº 36, de 29/12/1998.) [...] § 2º – Tomando-se como referência as respectivas dotações orçamentárias, o percentual executado e pago das despesas com publicidade não será superior, em cada trimestre, ao percentual executado e pago das despesas decorrentes das propostas prioritizadas nas audiências públicas regionais, ressalvados os casos de despesas imprevisíveis e urgentes, decorrentes de calamidade pública. (CEMG, grifos nossos)

⁵⁴² SGAP, peça nº 8, p. 435.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Tabela 35

Despesas com Publicidade nas Unidades Orçamentária por Natureza Jurídica

Natureza Jurídica / Unidade Orçamentária Orçamento Fiscal	Despesa Empenhada 2018	AV %	Despesa Empenhada 2019	AV %	Despesa Empenhada 2020	AV %	Despesa Empenhada 2021	AV %	AH %	
									2021/	2021/
									2020	2018
Administração Direta (A)	51.788.618,25	58,05	59.010.563,77	67,80	53.512.207,39	64,21	125.084.184,05	75,71	233,75	241,53
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais	11.077.290,36	12,42	25.795.171,80	29,64	13.441.259,22	16,13	38.394.782,74	23,24	285,65	346,61
Procuradoria Geral da Justiça	1.426,26	-	1.166,94	-	92.000,00	0,11	-	-	-	-
Sec. de Estado de Educação	-	-	-	-	-	-	14.280.000,00	8,64	-	-
Sec. de Estado de Desenvolvimento Econômico	-	-	-	-	-	-	1.912.229,34	1,16	-	-
Sec. de Estado de Cultura e Turismo	-	-	-	-	-	-	3.300.000,00	2,00	-	-
Sec. de Estado de Governo	40.709.901,63	45,63	9.169.187,39	10,53	-	-	-	-	-	-
Secretaria Geral	-	-	24.045.037,64	27,63	39.978.948,17	47,97	67.197.171,97	40,67	168,08	-
Autarquias (B)	1.200.770,77	1,35	-	-	-	-	-	-	-	-
Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais	11.536,67	0,01	-	-	-	-	-	-	-	-
Loteria do Estado de Minas Gerais	1.189.234,10	1,33	-	-	-	-	-	-	-	-
Fundações (C)	450.000,03	0,50	333.333,44	0,38	41.046,92	0,05	-	-	-	-
Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia do Estado de MG - Hemominas	450.000,03	0,50	333.333,44	0,38	41.046,92	0,05	-	-	-	-
Fundos (D)	961.407,47	1,08	10.734.923,90	12,33	9.346.094,73	11,21	14.825.976,60	8,97	158,63	1.542,11
Fundo Especial do Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais	961.407,47	1,08	683.960,64	0,79	246.094,73	0,30	498.263,95	0,30	202,47	51,83
Fundo Estadual de Saúde - FES	-	-	9.998.963,26	11,49	9.100.000,00	10,92	14.200.000,00	8,59	156,04	-
Fundo do Tribunal de Contas de MG - Funcontas	-	-	52.000,00	0,06	-	-	-	-	-	-
Fundo Estadual de Segurança Pública de MG -	-	-	-	-	-	-	127.712,65	0,08	-	-
Total 1 = (A + B + C + D)	54.400.796,52	60,98	70.078.821,11	80,52	62.899.349,04	75,48	139.910.160,65	84,68	222,43	257,18
Empresas Controladas pelo Estado Orçamento de Investimento	Despesa Empenhada 2018	AV %	Despesa Empenhada 2019	AV %	Despesa Empenhada 2020	AV %	Despesa Empenhada 2021	AV %	AH %	
									2021/	2021/
									2020	2018
Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais - Codemge	6.314.169,54	7,08	847.811,42	0,97	567.429,84	0,68	308.010,80	0,19	54,28	4,88
Companhia de Saneamento de Minas Gerais - Copasa e subsidiárias	13.414.090,35	15,04	6.871.170,84	7,89	10.093.631,81	12,11	13.202.477,14	7,99	130,80	98,42
Companhia Energética de Minas Gerais - Cemig e subsidiárias	8.469.090,00	9,49	5.261.069,47	6,04	6.871.226,16	8,25	7.717.028,83	4,67	112,31	91,12
Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A. - BDMG	4.593.657,00	5,15	2.140.835,64	2,46	2.120.035,92	2,54	1.888.699,90	1,14	89,09	44,94
Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de MG - Prodemge	-	-	1.009,00	-	-	-	-	-	-	-
Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais - Indi	222.387,00	0,25	20.614,80	0,02	4.648,00	0,01	-	-	-	-
Companhia de Gás de Minas Gerais - Gasmig	1.798.197,86	2,02	1.812.188,76	2,08	781.416,44	0,94	2.188.150,99	1,32	280,02	121,69
Minas Gerais Participações S/A - MGI	-	-	2.145,86	-	-	-	-	-	-	-
Total 2 = Empresas Controladas pelo Estado	34.811.591,75	39,02	16.956.845,79	19,48	20.438.388,17	24,52	25.304.367,66	15,32	123,81	72,69
Total da Despesa com Publicidade 3 = (1 + 2)	89.212.388,27	100,00	87.035.666,90	100,00	83.337.737,21	100,00	165.214.528,31	100,00	198,25	185,19

Fonte: Armazém de Informações - Siafi; Diário Oficial do Estado de MG e Ofícios das Empresas Controladas.

816. Somando as quatro maiores participações (ALMG, Secretaria Geral da Administração Direta, Secretaria de Estado de Educação e Fundo Estadual de Saúde), tem-se 81,15% de representatividade no gasto total com publicidade. Destacam-se, ainda, os quatro maiores percentuais, em 2021, para as seguintes entidades: COPASA (7,99%); CEMIG e suas subsidiárias (4,67%); Companhia de Gás de Minas Gerais – GASMIG (1,32%); e ao Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG (1,14%). Juntas, essas entidades representaram 15,13% de participação no total geral.

817. A COPASA apresentou aumento de 30,80% em relação a 2020, mas queda em relação a 2018, de 1,58%. A GASMIG também teve significativo aumento, de 180% em relação a



2020 e 21,69% em relação a 2018. Já o BDMG apresentou queda de despesas tanto em relação a 2020 (-10,91%) quanto em relação a 2018 (-52,86%).

818. Ademais, a Unidade Técnica apontou que o Governo Estadual, novamente, deixou de fixar o disposto no § 5º do art. 155 da CEMG⁵⁴³, que estabelece percentual não inferior a 1% da receita orçamentária corrente ordinária do Estado para o atendimento das propostas prioritizadas nas audiências públicas regionais.⁵⁴⁴ Tal percentual deve ser incluído na LOA, mas tal norma não contemplou essa questão.

819. Mesmo sem tal parâmetro, a Unidade Técnica, de todo modo, considerou o percentual de 1% da receita corrente orçamentária como o limite a ser observado no exercício e, como a Receita Corrente Ordinária realizada foi de R\$59,538 bilhões, 1% desse valor corresponde a R\$595,382 milhões.⁵⁴⁵

820. Levando-se em conta que a despesa total com publicidade foi de R\$165,215 milhões, tem-se como resultado que o valor gasto com publicidade, no exercício em análise, ficou abaixo do valor de 1% da RCO.

821. Quanto aos RPP e RPNP com publicidade, inscritos no exercício no valor de R\$47,453 milhões, o montante total com tais despesas foi de R\$139,910 milhões.⁵⁴⁶

822. A esse respeito, a CFAMGE observou 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.⁵⁴⁷

823. Noutro giro, com o atual contexto da pandemia causada pelo coronavírus, o Estado de Minas Gerais adotou medidas destinadas a maior controle e fiscalização dos gastos públicos voltados para a superação da crise e, por consequência, ao melhor atendimento às novas demandas da sociedade. Sob esse aspecto, foi sancionada em 04.06.2020 a Lei estadual nº 23.650,⁵⁴⁸ que altera a Lei estadual nº 13.768, de 01.12.2000, referente a

⁵⁴³ “Art. 155 – A Lei de Diretrizes Orçamentárias, compatível com o plano plurianual, compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Estadual, incluirá as despesas correntes e de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais. [...] [...] § 5º – A Lei de Diretrizes Orçamentárias fixará percentual não inferior a um por cento da receita orçamentária corrente ordinária do Estado, destinado ao atendimento das propostas prioritizadas nas audiências públicas regionais, a ser incluído na Lei Orçamentária Anual e executado, com o respectivo pagamento, até o final do exercício financeiro correspondente, sob pena de responsabilidade, nos termos do inciso VI do art. 91.” (CEMG)

⁵⁴⁴ SGAP, peça nº 8, p. 450.

⁵⁴⁵ *Ibidem*, p. 440.

⁵⁴⁶ *Ibidem*, p. 438.

⁵⁴⁷ *Ibidem*, p. 439.

⁵⁴⁸ **Art. 1º** – Ficam acrescentados ao art. 1º da Lei nº 13.768, de 1º de dezembro de 2000, os seguintes §§ 1º a 3º: Art. 1º – [...] § 1º – O Estado promoverá a veiculação de campanhas publicitárias voltadas para a prevenção e o controle



propaganda e publicidade promovidas por órgão público ou entidade sob controle direto ou indireto do Estado.

824. Sobre tal ponto, manifestou a CFAMGE, *in verbis*:

Em cumprimento às determinações do parágrafo único do artigo 17 da CE/89 e do art. 7º da Lei Estadual 13.768/00, alterada pela Lei 23.650, de 4/6/20, foram verificadas, por esta equipe técnica, no Diário Oficial do Estado e também nos Diários Oficiais dos Órgãos de Poder, as publicações dos gastos realizados com publicidade, no exercício. Ressalta-se que todos os órgãos e entidades que realizaram tais despesas cumpriram a determinação legal. Registra-se que os demonstrativos ou relatórios sobre os gastos publicados trimestralmente no DOE devem contemplar apenas aqueles que resultam de ações de difusão de ideias, conceitos, esclarecimentos culturais e científicos ou de defesa de interesses políticos, econômicos e sociais do Estado, não sendo computados os decorrentes da obrigatoriedade de se dar publicidade aos atos da Administração Pública, nos termos da Lei 8.666/93.

Conforme já relatado, a Lei 13.768/00 foi alterada pela Lei 23.650/20. No que se refere ao art. 7º, tem-se a destacar as modificações trazidas pela nova lei, nos incisos II, IV e VI, importantes por imprimirem maior clareza às informações sobre os gastos com publicidade. No inciso II, por exemplo, foi acrescentado que, na publicação trimestral, deverão constar o objeto do contrato e a finalidade da publicidade e, no inciso IV, além do valor contratado e executado no período, deverá constar também a fonte dos recursos. Constatou-se, no entanto, que nem todos os demonstrativos publicados pelos órgãos e entidades estão em conformidade com as novas determinações legais.

Em relatórios anteriores, visando maior transparência na aferição dos gastos dos órgãos e entidades da Administração Pública, foi sugerido, por esta Corte de Contas, que o Estado definisse um modelo único de demonstrativo contendo as informações mínimas exigidas por lei: órgão executante ou empresa contratante, objeto da publicidade, empresa publicitária, valores totais e mensais do contrato e período de veiculação. Ainda não há esse modelo único, ou seja, cada órgão publica as informações conforme modelo próprio e também sem fazer constar os novos dados exigidos pela Lei 23.650/20. Portanto, esta Coordenadoria alerta para a necessidade de observância desses procedimentos e sugere para que todas as unidades e órgãos do Estado publiquem corretamente os gastos com publicidade, de forma padronizada, e, principalmente, atendendo a todos os dispositivos da nova lei, demonstrando, assim, para a sociedade, comprometimento e transparência das informações.⁵⁴⁹

de doenças de interesse epidemiológico, bem como sobre a iminência de surtos, endemias, epidemias ou pandemias no território do Estado, conforme a sazonalidade do agravo. § 2º – Sempre que possível, o poder público informará, nas campanhas de que trata o § 1º, o número de pessoas infectadas. § 3º – O poder público, atendidos os procedimentos legais de seleção ou de licitação, poderá realizar campanhas de interesse público em conjunto com entidades e empresas privadas, que arcarão com o custo total ou parcial de produção e divulgação das peças publicitárias e nelas figurarão como apoiadoras. **Art. 2º** – Os incisos II e IV do art. 7º da Lei nº 13.768, de 2000, passam a vigorar com a seguinte redação, e fica acrescentado ao mesmo artigo o inciso VI a seguir: Art. 7º – [...] II – objeto e finalidade da publicidade; [...] IV – valor contratado, valor executado no período e fonte dos recursos; [...] VI – público estimado e avaliação dos resultados da campanha. **Art. 3º** – O art. 8º da Lei nº 13.768, de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 8º – A publicidade oficial, em sua divulgação nos meios de comunicação, será acompanhada de selo obrigatório, no qual se informará o site oficial em que podem ser acessadas as informações a que se refere o art. 7º desta lei.” (Lei estadual nº 23.650/2020)

⁵⁴⁹ SGAP, peça nº 8, p. 441.



825. Desse modo, este *Parquet* ratifica o posicionamento técnico e opina por **recomendação ao Poder Executivo estadual** para que:

- alerte as unidades orçamentárias, no sentido de se absterem de realizar contratos de publicidade com as agências publicitárias envolvidas em pendências judiciais;
- insira, nos próximos projetos de LDO, o percentual de 1% da receita orçamentária corrente ordinária para o atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais, exigência consignada no § 5º do art. 155 da CEMG, de modo a possibilitar o cumprimento do limite de gastos com publicidade, consoante o disposto no § 2º, do art. 158, da CEMG; e
- alerte a todas as unidades e órgãos que publiquem corretamente os gastos com publicidade, de forma padronizada e, principalmente, atendendo à Lei estadual nº 23.650/2020, demonstrando, assim, para a sociedade, o comprometimento e a transparência dessas informações.

3.8. MINERAÇÃO

3.8.1. Recursos da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM

826. A Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) encontra substrato no § 1º do art. 20 da CR/88,⁵⁵⁰ que assegurou aos Municípios, Estados e União contrapartida pela exploração dos recursos minerais em seus respectivos territórios.

827. Nesse sentido, foi proferido voto pelo Ministro Edson Fachin, ao analisar a ADI nº 4.846, ajuizada pelo Governador do Estado do Espírito Santo em face do art. 9º da Lei federal nº 7.990/1989, firmando o entendimento de que os *royalties* são receitas originárias da União, tendo em vista a propriedade federal dos recursos minerais, e obrigatoriamente transferidas aos Estados e Municípios. Reafirmou, ainda, o entendimento exarado na ADI nº 4.606, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, segundo o qual a legislação prevista para a transferência das receitas dos *royalties* aos entes subnacionais possui natureza federal e ordinária.

828. A CFEM foi instituída pela Lei federal nº 7.990, de 28.12.1989, mas os percentuais de sua distribuição foram definidos pela Lei federal nº 8.001, de 13.03.1990, regulamentada pelo Decreto nº 01, de 11.01.1991.

829. Nessa ordem de ideias, a Lei federal nº 7.990/1989 regulamentou o art. 21, inciso XIX, da CR/88, que instituiu, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, o direito à

⁵⁵⁰ “Art. 20. São bens da União: [...] § 1º É assegurada, nos termos da lei, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração. (CR/88, grifos nossos)



compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continentais, mar territorial ou zona econômica exclusiva.

830. Essa norma sofreu diversas alterações.⁵⁵¹ Posteriormente, a Lei federal nº 13.540/2017⁵⁵² alterou o art. 2º da Lei federal nº 8.001/1990, que definira os percentuais da distribuição da compensação financeira, introduzindo destinação **preferencial** de pelo menos 20% dos recursos percebidos pelo Distrito Federal, Estados e Municípios onde ocorrer a produção (art. 2º, § 6º).

831. Inferre-se, pois, que, além de garantir recursos para implementar a diversificação da economia e a garantia de permanência de desenvolvimento socioeconômico dos Municípios mineradores, os recursos poderão ser aplicados:

- i. no pagamento de dívidas para com a União e suas entidades;
- ii. no custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública; e
- iii. na capitalização de fundos de previdência, contanto que observe a aplicação, preferencialmente, de pelo menos 20% (vinte por cento) de cada uma dessas parcelas para atividades relativas à diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral sustentável e ao desenvolvimento científico e tecnológico.

832. Tem-se, portanto, que embora criada como contraprestação pela utilização econômica dos recursos minerais, a norma de regência não vinculou a aplicação desses recursos. Isso porque as jazidas minerais são, por natureza, finitas, sendo imprescindível que os Municípios e os Estados procurem diversificar sua base econômica para permitir a

⁵⁵¹ Cabe aqui destacar da Lei federal nº 7.990/1989 aquelas relativas à aplicação e às vedações ao uso dos recursos ora tratados: “**Art. 8º- O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei**, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, **vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.** § 1º **As vedações constantes do caput não se aplicam:** (Redação dada pela Lei nº 12.858, de 2013) I – **ao pagamento de dívidas para com a União e suas entidades;** (Incluído pela Lei nº 12.858, de 2013) II - **ao custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino**, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública. (Incluído pela Lei nº 12.858, de 2013) § 2º- Os recursos originários das compensações financeiras a que se refere este artigo poderão ser utilizados também para capitalização de fundos de previdência. (Parágrafo incluído pela Lei nº 10.195, de 14.2.2001) (Grifos nossos)

⁵⁵² “**Art. 2º-** A Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações: “Art. 2º. [...] § 6º Das parcelas de que tratam os incisos V e VI do § 2º deste artigo, serão destinados, preferencialmente, pelo menos 20% (vinte por cento) de cada uma dessas parcelas para atividades relativas à diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral sustentável e ao desenvolvimento científico e tecnológico. [...]” (Lei federal nº 13.540/2017)



continuação do desenvolvimento econômico após o esgotamento das jazidas. Lado outro, a exploração mineral, além de causar danos ao meio ambiente e impedir o uso da área para outros fins, como a agricultura, costuma vir acompanhada de fluxos migratórios que sobrecarregam a infraestrutura física e social das regiões afetadas, o que leva à necessidade de utilização dos mencionados recursos para custear esses investimentos.

833. A Constituição mineira dispõe, em seus arts. 252⁵⁵³ e 253⁵⁵⁴, que os recursos oriundos da participação na exploração de recursos minerais serão prioritariamente aplicados de forma a garantir assistência aos Municípios que se desenvolvem em torno de atividade mineradora, tendo em vista a diversificação de sua economia e a garantia de permanência de seu desenvolvimento socioeconômico, sem, contudo, definir um percentual mínimo de aplicação.

834. Além disso, o art. 214 da CEMG dispõe que esses recursos deverão ser destinados para garantir o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.⁵⁵⁵

835. Com efeito, as Leis federais nº 7.990/1989 e 8.001/1990, alteradas pela Lei federal nº 13.540/2017, determinam que o montante arrecadado com a CFEM seja distribuído nas seguintes proporções:

- i. 10% para entidades federais, assim repartidos: 7% para a Agência Nacional de Mineração (ANM); 1% para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT); 1,8% para o Centro de Tecnologia Mineral (CETEM); e 0,2% para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA);
- ii. 15% para o Distrito Federal e os Estados em que ocorrer a produção;
- iii. 60% para o Distrito Federal e os Municípios em que ocorrer a produção;
- iv. 15% para o Distrito Federal e os Municípios nos quais não tenha ocorrido a produção, mas que tenham sido afetados pela atividade minerária, por serem

⁵⁵³ **“Art. 252 – Os recursos financeiros destinados ao Estado, resultantes de sua participação na exploração de recursos minerais em seu território ou de compensação financeira correspondente, serão, prioritariamente, aplicados de forma a garantir o disposto no art. 253,** sem prejuízo da destinação assegurada no § 3º do art. 214. **Constituição do Estado de Minas Gerais”** (CEMG, grifos nossos)

⁵⁵⁴ **“Art. 253 – O Estado assistirá, de modo especial, o Município que se desenvolva em torno de atividade mineradora,** tendo em vista a diversificação de sua economia e a garantia de permanência de seu desenvolvimento socioeconômico. § 1º – A assistência de que trata este artigo será objeto de plano de integração e de assistência aos Municípios mineradores, a se efetivar, tanto quanto possível, por meio de associação que os congregue. § 2º – A lei que estabelecer o critério de rateio da parte disponível do imposto a que se refere o art. 144, I, “b”, reservará percentual específico para os Municípios considerados mineradores. § 3º – A lei criará o Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, formado por recursos oriundos do Estado e dos Municípios interessados, cuja gestão dará prioridade à diversificação de atividades econômicas desses Municípios, na forma de lei complementar. (CEMG, grifos nossos)

⁵⁵⁵ **“Art. 214.** Todos têm direito a meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo essencial à sadia qualidade de vida, e ao Estado e à coletividade é imposto o dever de defendê-lo e conservá-lo para as gerações presentes e futuras. § 1º - Para assegurar a efetividade do direito a que se refere este artigo, incumbe ao Estado, entre outras atribuições: [...] § 3º- Parte dos recursos estaduais previstos no art. 20, § 1º, da Constituição da República, será aplicada de modo a garantir o disposto no § 1º, sem prejuízo de outras dotações orçamentárias. [...]” (CEMG, grifos nossos)



cortados por estruturas de transporte ferroviário de substâncias minerais e outras situações definidas na legislação.

836. A legislação federal relativa à CFEM estabelece que pelo menos 20% dos valores destinados aos Estados, Distrito Federal e Municípios em que ocorrer a produção serão destinados, preferencialmente, a atividades relativas à diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral sustentável e ao desenvolvimento científico e tecnológico.

837. Segundo informado pela CFAMGE, do valor arrecadado com a CFEM no País no exercício de 2021 (R\$10,290 bilhões), foi destinado aos Estados produtores R\$1.525.534.634,74 e aos Municípios produtores R\$6.102.138.538,96, o que equivale a 14,83% e 59,31%, respectivamente, evidenciando repasses inferiores aos percentuais fixados pelos incisos V e VI do § 2º do art. 2º da Lei federal nº 8.001/1990.⁵⁵⁶

838. Vale colacionar a tabela a seguir,⁵⁵⁷ para melhor visualização desses dados.

Tabela 36
Distribuição Cfem Prevista x Realizada

Exercício de 2021	A ser distribuído segundo Lei 13.540		Efetivamente distribuído		Diferença		R\$
	% (A)	R\$ (B)	% (C)	R\$ (D)	(A - C)	(B - D)	
Estados produtores	15%	1.543.340.364,22	14,83%	1.525.534.634,74	0,17%	17.805.729,48	
Municípios produtores	60%	6.173.361.456,89	59,31%	6.102.138.538,96	0,69%	71.222.917,93	

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ANM.

839. Segundo informações da ANM, a arrecadação de CFEM em 2021 foi de R\$10,289 bilhões.⁵⁵⁸

840. O Estado de Minas Gerais contribuiu com a arrecadação da CFEM no País com o valor de R\$4.602.778.099 no exercício de 2021 e recebeu a título de compensação financeira o valor de 676,721 milhões, o que superou o percebido no exercício de 2020 em 148%, alcançando R\$80,185 milhões.⁵⁵⁹

841. Da previsão de R\$286,607 milhões para 2021, foram recebidos 140%, bem acima do previsto. Em 2020, essa relação alcançou apenas 35%.⁵⁶⁰

842. Após a subtração do percentual de 30% de recursos destinados à desvinculação de receita (R\$205,922 milhões), classificados na Fonte 11, consoante Emenda Constitucional

⁵⁵⁶ SGAP, peça nº 8, p. 450.

⁵⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁵⁹ *Ibidem*, p. 453.

⁵⁶⁰ *Ibidem*.



nº 93/2016, restaram R\$480,484 milhões de recursos disponíveis, na Fonte 32, para favorecer a continuação do desenvolvimento econômico após o esgotamento das jazidas.⁵⁶¹

843. Foram executadas despesas no montante de R\$39,179 milhões, que equivale a 8,15% dos recursos classificados na Fonte 32.⁵⁶²

844. Sob a ótica da classificação programática, o programa de maior realização no período foi o 81 – Infraestrutura Rodoviária, na Ação 4227 – Construção e Adequação de Rodovias, de responsabilidade do Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem de Minas Gerais (DER/MG).

845. Logo, entende este Órgão Ministerial pelo envio de **recomendação ao Poder Executivo estadual** para que:

▶ busque a normatização do Plano de Integração e de Assistência aos Municípios Mineradores.

▶ envide esforços para criar o Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, previsto no § 3º do art. 253 da Constituição estadual.

▶ acione a ANM, por meio da Secretaria de Estado de Fazenda, questionando o valor repassado frente ao percentual total da receita arrecadada, a que faz jus o Estado;

▶ priorize o direcionamento dos recursos da CFEM aos Municípios mineradores, com investimentos em sua diversificação econômica, na garantia de permanência de seu desenvolvimento socioeconômico e na conservação do meio ambiente para as gerações futuras.

3.8.2. Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização da Atividade de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – TFRM

846. A Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização da Atividade de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários (TFRM) foi instituída pela Lei estadual nº 19.976, de 27.12.2011, e regulamentada pelo Decreto estadual nº 45.936, de 23.03.2012.

847. Ela objetiva, em síntese, fornecer recursos para que o Estado exerça regularmente seu poder de polícia sobre tais atividades, em relação aos recursos minerais listados no art. 1º da referida lei. Também visa:

- i. à aplicação das normas de preservação, conservação, controle e desenvolvimento sustentável dos recursos naturais;
- ii. à identificação dos recursos naturais do Estado, mediante o mapeamento por imagens espaciais da área de abrangência das atividades minerárias;

⁵⁶¹ *Ibidem.*

⁵⁶² *Ibidem.*



- iii. à realização de atividades de controle e fiscalização referentes ao uso dos recursos naturais do Estado; e
- iv. ao registro, controle e fiscalização de autorizações, licenciamentos, permissões e concessões para pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerários.

848. O art. 20 do Decreto estadual nº 45.936/2012⁵⁶³ destinou os recursos arrecadados com a TFRM à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), ao Instituto Estadual de Florestas (IEF), à Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM) e ao Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM) para que se incumbam das atividades de registro, controle e fiscalização.

849. No exercício de 2021, foram arrecadados R\$387,647 milhões a título de TFRM, representando 144,74% do total previsto para o exercício (R\$267,814 milhões).⁵⁶⁴

850. Tal montante apresenta aumento dessa receita da ordem de 38,60% se comparado ao exercício anterior. Assim como no caso da CFEM, os recursos da taxa foram segregados em duas fontes (11 e 72), com o propósito de dar efetividade à Emenda Constitucional nº 93/2016, desvinculando 30% dessas receitas.

851. Observou-se, ainda, que os recursos da TFRM foram destinados aos órgãos do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SISEMA), em conformidade com o Decreto estadual nº 45.936/2012, a saber: 49,76% foram aplicados pela SEMAD, 36,68% pelo IEF, 8,43% pelo IGAM e 3,13% pela FEAM.⁵⁶⁵

852. Por fim, das despesas realizadas, apenas R\$6.579,55 foram executadas em Despesas de Capital. Quanto às Despesas Correntes, o valor foi de R\$164,198 milhões, tendo sido os seguintes elementos-itens os mais relevantes: Vencimentos, R\$46,591 milhões; Auxílio-Alimentação – Pecúnia, R\$32,051 milhões; Gratificação de Escolaridade, Desempenho e Produtividade Individual e Institucional, R\$22,368 milhões; e Locação de Serviços de Apoio Administrativo realizados pela MGS, R\$18,693 milhões.⁵⁶⁶

853. Nesse ponto, entende-se que o resultado foi satisfatório.

3.8.3. Recursos recebidos por danos advindos de desastres socioambientais

854. Com o rompimento, em 25.01.2019, da barragem da Mina do Córrego do Feijão, em Brumadinho, de responsabilidade da empresa Vale S/A, o Estado atuou, em caráter emergencial, para minimizar as dimensões do desastre, até a definição das ações a serem

⁵⁶³ “Art. 20. Os recursos arrecadados relativos à TFRM serão destinados à Semad, ao IEF, à Feam e ao Igam”. (Decreto estadual nº 45.936/2012)

⁵⁶⁴ *Ibidem*, p. 456.

⁵⁶⁵ *Ibidem*, p. 457.

⁵⁶⁶ *Ibidem*.



tomadas pela empresa. O Estado arcou com os gastos de reparação, posteriormente ressarcidos pela mineradora.

855. Para tanto, foi criada, em 12.02.2019, a Fonte 95- Recursos Recebidos por Danos Advindos de Desastres Socioambientais, proporcionando transparência e maior controle dos recursos aplicados.

856. Em 04.02.2021, foi celebrado acordo de R\$37,690 bilhões entre o Estado de Minas Gerais, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais (DPMG), o Ministério Público Federal (MPF) e a Vale, objetivando a reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem.

857. Destaca-se que os recursos da Fonte 95 (R\$3.582.547.358,00) receberam tratamento diferenciado antes e após a celebração do acordo, razão por que eles serão detalhados em tópicos distintos, a seguir.

3.8.3.1. Recursos recebidos além do acordo e despesas efetivadas na Fonte 95

858. Em 2021, antes da assinatura do mencionado acordo – que englobou gastos efetuados pelo Estado em ações emergenciais, a fim de reduzir os impactos dos desastres –, foram realizadas as seguintes despesas, conforme dados da Tabela 37:⁵⁶⁷

Tabela 37

Despesas Fonte 95 – Extra Acordo

Exercício de 2021	R\$ mil		
Categoria Econômica / Grupo de Natureza da Despesa	Despesa Empenhada	Despesa Liquidadada	Despesa Paga
Despesas Correntes	479.995	477.714	477.693
Outras Despesas Correntes	366.693	364.413	364.391
Pessoal e Encargos Sociais	113.301	113.301	113.301
Despesas de Capital	76.661	39.985	39.935
Investimentos	76.661	39.985	39.935
Total	556.655	517.699	517.627

Fonte: Armazém de Informações - Siafi.

859. Destaca-se que as ações com dispêndio foram:

- 1066 – Auxílio Emergencial Temporário para Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa-Família em Decorrência de Propagação do Coronavírus, com R\$350,000 milhões.
- 4025 – Gestão das Unidades Policiais, com R\$86,289 milhões; e 4227 – Construção e Adequação de Rodovias, com R\$50,924 milhões. Cabe destacar

⁵⁶⁷ *Ibidem*, p. 458.



que a Deliberação do Comitê Extraordinário Covid-19 n° 48/2020 determinou que ficam afetados, para utilização exclusiva na concretização de medidas de saúde pública no enfrentamento dos efeitos da pandemia de Covid-19, entre outros recursos, aqueles de natureza extraorçamentária, provenientes de decisão judicial em face da Vale S/A e da Samarco Mineração S/A. Em comparação com 2020, algumas ações tiveram variações percentuais expressivas na sua execução, como a 4517 – Cooperativismo e Agroindústria (1.669,37%).

- 2500 – Assessoramento e Gerenciamento de Políticas Públicas (307,03%).
- 4035 – Desenvolvimento de Pesquisa Agropecuária e Agroindustrial (726,90%).

860. As principais unidades orçamentárias em que as despesas foram realizadas são: Fundação Estadual de Assistência Social (FEAS), Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG), Fundo Estadual de Saúde, Hemominas e Instituto Estadual de Florestas.⁵⁶⁸

3.8.3.2. Recursos recebidos em virtude do acordo com a Vale

861. A obrigação de fazer da Vale diz respeito a valores com atividades que a empresa executará e pagará diretamente. A obrigação de pagar, por sua vez, refere-se a atividades executadas pelo Poder Público ou pela empresa, mas que é paga diretamente por ela.

862. Quando repassados ao Estado, os recursos deste acordo deverão ser direcionados para conta específica, apartada da conta do Tesouro, com o objetivo garantir a transparência e o rastreamento dos valores aplicados.

863. Os Anexos I a III da Lei estadual n° 23.830/2021 determinam a forma de aplicação dos recursos, tal como previsto no acordo: ⁵⁶⁹

⁵⁶⁸ *Ibidem*, p. 460.

⁵⁶⁹ *Ibidem*, p. 462.



Tabela 38

Anexos da Lei 23.830

Exercício de 2021	Descrição	R\$ mil	
		Valor a Receber	Valor Recebido
Anexo I		4.950.000	422.286
	Programa de Mobilidade ⁽¹⁾	4.950.000	422.286
Anexo II		4.060.000	932.765
	Programa de Fortalecimento do Serviço Público ⁽¹⁾	3.650.000	622.765
	Despesas Públicas e Contratações Temporárias	310.000	310.000
	Estruturas de Apoio	100.000	-
Anexo III		2.050.000	2.050.000
	Projetos de Segurança Hídrica	2.050.000	2.050.000
	Total	11.060.000	3.405.051

Fonte: Lei Estadual 23.830/21; Acordo Judicial para Reparação Integral Relativa ao Rompimento das Barragens B-I, B-IV e B-IVA/ Córrego do Feijão; Armazém de Informações - Siafi; e Ofício SEF/GAB nº. 653/2021.

Notas: (1) O valor recebido é referente à primeira parcela.

864. Do total dos recursos, 97% serão aplicados em Despesas de Capital (R\$10,712 bilhões) e 3% em Despesas Correntes (R\$347,815 milhões). Os Programas de Mobilidade e de Fortalecimento do Serviço Público, juntamente com os Projetos de Segurança Hídrica, representam 96% do valor a ser recebido pelo Estado. Os 4% restantes são relativos a despesas e contratações temporárias de pessoal, em função do rompimento da barragem e da execução do acordo, bem como às estruturas de apoio, inclusive auditorias e assessorias técnicas independentes.⁵⁷⁰

865. Com o objetivo de aumentar a resiliência das Bacias do Paraopeba e Rio das Velhas para garantir o abastecimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) foi previsto o valor de R\$2,050 bilhões, integralmente recebido e aportado na COPASA, a fim de capitalizá-la. Destaca-se que houve empenho da quantia total, mas sem a respectiva liquidação, pois as obras se encontram em fase de estudos de viabilidade e construção de projetos básicos, como bem pontuou a CFAMGE.⁵⁷¹

866. Outros valores foram destinados ao Programa de Mobilidade, que contempla, entre suas ações, a implantação do Rodoanel e a complementação dos recursos federais para o metrô, ambos da RMBH. O valor destinado ao Programa Mobilidade será recebido em 12 parcelas semestrais, iguais e sucessivas, de R\$412,500 milhões, sendo que a primeira, no valor de R\$422,286 milhões, foi registrada em setembro, conforme verificado no SIAFI e no GRP Minas.⁵⁷²

867. Também o Programa de Fortalecimento do Serviço Público será recebido em 6 parcelas semestrais, iguais e sucessivas, de R\$608,333 milhões. A primeira, no valor de

⁵⁷⁰ *Ibidem*, p. 462.

⁵⁷¹ *Ibidem*.

⁵⁷² *Ibidem*.



R\$622,765 milhões, foi auferida no mesmo mês, englobando ações como a modernização das aeronaves da PCMG e a elaboração de Plano Metropolitano de Segurança Hídrica para a RMBH e para a Região Metropolitana do Vale do Aço.⁵⁷³

868. Para demonstrar a execução da despesa relacionada ao referido acordo, a Tabela 39 traz o montante empenhado, liquidado e pago por categoria econômica e grupo de natureza de despesa.⁵⁷⁴

Tabela 39

Execução das Despesas – Acordo

Exercício de 2021	R\$ mil		
Categoria Econômica / Grupo de Natureza da Despesa	Despesa Empenhada	Despesa Liquidada	Despesa Paga
Despesas Correntes	20.076	3.764	3.553
Outras Despesas Correntes	20.076	3.764	3.553
Despesas de Capital	3.057.145	693.193	690.511
Inversões Financeiras	2.050.000	-	-
Investimentos	1.007.145	693.193	690.511
Total	3.077.221	696.958	694.065

Fonte: Armazém de Informações - Siafi.

869. Cumpre destacar que as despesas referentes ao acordo começaram a ser executadas a partir de agosto e aquelas classificadas como Despesas de Capital representaram 99% do total executado. Frise-se, aliás, como já destacado neste Parecer, que R\$2,050 bilhões se referem ao aporte de capital realizado em favor da COPASA.

870. Dos Investimentos realizados, 65% foram aplicados em Contribuições (R\$658,600 milhões), 25% em Obras e Instalações (R\$232,154 milhões) e 10% em Equipamentos e Material Permanente (R\$ 102,968 milhões).⁵⁷⁵

871. No que se refere a Outras Despesas Correntes realizadas, 62% (R\$ 12,502 milhões) ocorreram em Material de Consumo, 16% (R\$ 3,226 milhões) em Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação – Pessoa Jurídica e 15% (R\$ 2,920 milhões) em Subvenções Sociais. Do Material de Consumo, R\$ 12,496 milhões foram aplicados em Material de Segurança, Apetrechos Operacionais e Policiais. No entanto, a despesa liquidada e paga representa menos de 23% daquela empenhada, demonstrando baixa execução financeira.⁵⁷⁶

872. Noutro giro, embora a Lei estadual nº 23.830/2021 tenha estipulado Despesas Correntes da ordem de R\$347,815 milhões, conforme mencionado anteriormente, a receita auferida em 2021, no âmbito do acordo (R\$3,405 bilhões), foi integralmente contabilizada como Receita de Capital.

⁵⁷³ *Ibidem*, p. 462-463.

⁵⁷⁴ *Ibidem*, p. 468.

⁵⁷⁵ *Ibidem*.

⁵⁷⁶ *Ibidem*.



873. Assim, a realização de Outras Despesas Correntes estaria em desacordo com o art. 11, § 2º, da Lei federal nº 4.320/1964,⁵⁷⁷ que estabelece que as Receitas de Capital se destinam a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital.

874. Na defesa apresentada, o Estado informou que “[...] a despesa de R\$20,076 milhões foi classificada como Despesa Corrente respeitando os materiais e serviços necessários à real implementação e consecução dos objetivos dos respectivos projetos previstos pelo Acordo Judicial”.⁵⁷⁸ Além disso, foi elaborada tabela contendo as despesas executadas em 2021 com a classificação de Despesas Correntes.

875. De acordo com o entendimento deste Órgão Ministerial, **permanece a irregularidade**, não sendo possível a aplicação de Receitas de Capital em Receitas Correntes (art. 11, § 2º, da Lei federal nº 4.320/1964), com base no acordo judicial firmado.

3.9. ROYALTIES DO PETRÓLEO

876. Os *royalties* do petróleo representam compensação financeira paga pelas empresas que produzem petróleo e gás natural à União, aos Estados-membros e aos Municípios, em razão das receitas que são obtidas a partir de recursos não renováveis e que pertencem ao País. Em síntese, é uma espécie de remuneração à sociedade pela exploração desses recursos não renováveis.

877. Eles incidem sobre o valor da produção do campo e são recolhidos mensalmente pelas empresas concessionárias à Secretaria do Tesouro Nacional até o último dia do mês seguinte àquele em que ocorreu a produção. A STN repassa os valores devidos aos beneficiários, observados os cálculos efetuados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Esta, por sua vez, calcula os valores⁵⁷⁹ a serem distribuídos aos Estados e Municípios beneficiários⁵⁸⁰, de acordo com o estabelecido pelas Leis federais nº 9.478/1997 e 7.990/1989, regulamentadas, respectivamente, pelos Decretos federais nº 2.705/1998 e nº 01/1991.

878. No caso de Minas Gerais – classificado como Estado não produtor –, as quantias são recebidas via Fundo Especial do Petróleo (FEP) e destinadas às áreas de educação,

⁵⁷⁷ “Art. 11- [...] § 2º- São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o *superávit* do Orçamento Corrente. [...]” (Lei federal nº 4.320/1964)

⁵⁷⁸ SGAP, peça nº 62.

⁵⁷⁹ Em linhas gerais, o valor a ser pago pelas concessionárias é obtido multiplicando-se a alíquota dos royalties do campo produtor (que varia entre 5% e 15%) pela sua produção mensal e pelo preço de referência, no mês, do petróleo e do gás natural.

⁵⁸⁰ São beneficiários, a União – sendo eles divididos entre o Ministério de Minas e Energia, o Ministério do Meio Ambiente e o Fundo Social; os Estados e Municípios produtores; os Municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos; um fundo especial, cujo valor deve ser distribuído entre os Estados e o Distrito Federal, onde não ocorre produção; e um fundo especial, cujo valor deve ser distribuído entre os Municípios onde não ocorre produção.



infraestrutura social e econômica, saúde, segurança, programas de erradicação da miséria e da pobreza, cultura, esporte, pesquisa, ciência e tecnologia, defesa civil, meio ambiente, bem como em programas voltados para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas e para o tratamento e reinserção social dos dependentes químicos.

879. Os entes beneficiários dos recursos do FEP devem encaminhar para a STN a previsão de sua aplicação juntamente com as leis do PPA, LDO e LOA.

880. A Tabela 40,⁵⁸¹ a seguir, demonstra os valores previstos e executados a título de Cota-Parte Royalties – Compensação Financeira pela Produção de Petróleo em Minas Gerais, nas Fontes 33 – Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural e 11 – Recursos de Desvinculação de Receitas – EC nº 93/2016, nos exercícios de 2020 e 2021.

Tabela 40

Valores Previstos e Realizados a Título de Cota-Parte Royalties

Fonte de Recursos	Exercícios de 2020 e 2021				R\$
	2020		2021		
	Valor Previsto Atualizado	Valor Realizado	Valor Previsto Atualizado	Valor Realizado	
Fonte 33	12.325.024	13.680.115	13.190.093	22.976.240	
Fonte 11	5.282.153	5.862.906	5.652.897	9.846.960	
Total	17.607.177	19.543.021	18.842.990	32.823.200	

Fonte: Armazém de Informações - Siafi.

881. A previsão, em 2021, superou a de 2020 em 7%, tanto para a Fonte 33 quanto para a Fonte 11. Do mesmo modo, a realização, no exercício de 2021, também superou a do ano de 2020, em 68%, o que igualmente ocorreu com o total da arrecadação.

4. CONCLUSÃO

882. No exercício em análise, houve resultado superavitário (R\$103,693 milhões), observadas as metas fiscais, bem como o atendimento dos índices constitucionais de Ações e Serviços Públicos de Saúde e de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

883. Anote-se, todavia, a existência de ocorrências que configuram impropriedades passíveis de aperfeiçoamento, em especial quanto a créditos adicionais, restos a pagar, previdência social do servidor público, amparo e fomento à pesquisa e aplicação de recursos recebidos por danos advindos de desastres socioambientais.

⁵⁸¹ SGAP, peça nº 8, p. 470.



884. *Ex positis*, **OPINA** este Ministério Público de Contas, no cumprimento de sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução, **pela emissão de parecer prévio pela APROVAÇÃO COM RESSALVAS das contas do Governo do Estado de Minas Gerais, relativas ao exercício financeiro de 2021**, nos termos do art. 45, inciso II, da Lei Complementar estadual nº 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais), com as recomendações e determinações consignadas neste Parecer, sobretudo em razão das seguintes ocorrências:

a) Créditos Adicionais

- ✓ Edição dos Decretos estaduais nº 15, 38, 50, 100 e 112 – todos do exercício de 2021 – cujas fontes de recursos foram insuficientes para acobertar os créditos adicionais abertos, o que contraria o disposto no art. 167, inciso V, da CR/88 e o art. 43 da Lei federal nº 4.320/1964;
- ✓ Previsão de que os remanejamentos das emendas parlamentares individuais - orçamento impositivo - não onerem o limite fixado para a abertura de créditos suplementares, o que contraria o inciso VII, do art. 167, da CR/88;

b) Restos a Pagar

- ✓ Inscrição de RPNP no valor de R\$7.011.211.510,87, quando apresentava insuficiência financeira de caixa de R\$31.565.536.365,84, que somada aos RPNP inscritos no exercício alcançou o montante de R\$38.576.747.876,71, o que indica descumprimento do art. 1º, § 1º e art. 55, inciso III, alínea “b”, da LRF;
- ✓ Crescimento significativo do estoque de RPP e RPNP, perfazendo ao fim de 2021 o montante de R\$58,869 bilhões, em ofensa ao art. 1º, § 1º, da LRF;

c) Previdência Social do Servidor Público

- ✓ Ausência de revisão do plano de custeio e benefícios do RPPS, descumprindo o mandamento constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial do regime, consoante o disposto no art. 40, *caput*, da CR/88 e art. 1º, inciso I, da Lei federal nº 9.717/1998;

d) Amparo e Fomento à Pesquisa

- ✓ Não cumprimento do disposto no art. 212 da CEMG, pois não foi observado o devido repasse de recursos financeiros – a despeito do registro contábil – à FAPEMIG, para que fossem utilizados em pesquisa e inovação científica e tecnológica, de modo a permitir a prestação de serviço adequado e o alcance dos seus propósitos institucionais;



e) Recursos Recebidos por Danos Advindos de Desastres Socioambientais

- ✓ Aplicação de R\$20,076 milhões do acordo com a Vale S/A em Despesas Correntes, em ofensa ao art. 11, § 2º, da Lei federal nº 4.320/1964.

885. Sejam expedidas as seguintes **RECOMENDAÇÕES** direcionadas ao Excelentíssimo Governador do Estado de Minas Gerais, com fulcro no art. 45, inciso II, *in fine*, da Lei Complementar estadual nº 102/2008, a saber:

- ✓ Proceda ao aprimoramento do PMDI vigente, com a inclusão de novos indicadores e revisão de metas, de modo a mensurar a evolução das políticas públicas de forma mais abrangente;
- ✓ Evite que as “janelas orçamentárias” sejam utilizadas;
- ✓ Apresente proposta de melhoria com o fim de assegurar a participação popular na priorização das políticas públicas estaduais no decorrer do exercício fiscal;
- ✓ Envide esforços para a implementação da Agenda 2030 (objetivos globais da ONU), tornando assim possível alcançar as metas nela previstas em seus três pilares: equidade social, proteção ao meio ambiente e crescimento econômico;
- ✓ Proceda à adequação do Anexo de Riscos Fiscais, como parte integrante dos Projetos de LDO para os exercícios vindouros, incluindo informações sobre as providências a serem tomadas caso os eventos de risco ocorram, além do reconhecimento contábil desses eventos em contas de controle, nos moldes do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público;
- ✓ Busque o equilíbrio fiscal e orçamentário nos projetos de LOA apresentados;
- ✓ Passe a promover maior aplicação de recursos orçamentários em programas ligados às Áreas Finalísticas do Estado, tais como agricultura, pecuária, abastecimento, cultura, turismo, desenvolvimento econômico, desenvolvimento social, educação, infraestrutura, mobilidade, meio ambiente, saúde e segurança pública;
- ✓ Envide esforços para maior comprometimento no planejamento das ações classificadas como Projetos Estratégicos no contexto da gestão governamental, considerando a sua relevância e caráter estratégico, haja vista a determinação do art. 5º, inciso I, e do art. 6º, inciso I, ambos do Decreto estadual nº 48.132/2021, que asseguram a definição da programação orçamentária mensal para encaminhamento dessas ações à SEPLAG/MG, como também a precedência na realização das ações de acompanhamento intensivo na programação orçamentária e financeira do Estado;
- ✓ Concentre esforços na adoção das medidas necessárias visando à reversão do aumento progressivo dos gastos com Atividades-Meio e com Operações Especiais, bem como na abertura de margem para os investimentos essenciais à dinamização e à retomada do crescimento econômico e social do Estado, de forma a combater o *deficit* orçamentário e a liberar orçamento para os investimentos destinados à preservação e ao aprimoramento de infraestrutura;
- ✓ Busque maior adequação entre a execução e a programação orçamentária, evitando-se a fixação de valores destoantes da efetiva execução, com o fim de consolidar o orçamento como instrumento de programação impositiva das ações públicas a serem desenvolvidas;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

- ✓ Envide esforços para que os registros e as regras sistêmicas sejam corrigidos, no que se refere à dotação autorizada em créditos adicionais, e o controle interno seja realizado de forma correta para esse fim, observando o disposto nas normas e atos jurídicos exarados pelo Estado;
- ✓ Abstenha-se de apresentar ou sancionar projeto de lei em descompasso com o nível mínimo de detalhamento do crédito orçamentário;
- ✓ Passe a observar a divisão equitativa, entre os Municípios do Estado de Minas Gerais, na distribuição dos recursos advindos de emendas parlamentares;
- ✓ Implemente mecanismos que permitam gerar filtros, dentro de cada função, e classificações que tipifiquem as despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Ações e Serviços Públicos de Saúde, de modo a viabilizar o cumprimento do percentual da destinação prevista no art. 141, inciso II, do ADCT/CEMG;
- ✓ Abstenha-se de utilizar o termo “remanejamento” ao tratar de realocações de indicações de emendas parlamentares impositivas, pois o mencionado instituto possui sentido restrito quanto às modificações ou alterações orçamentárias que são, por natureza, mais amplas e abrangentes;
- ✓ Envide esforços para a ampliação de desempenho satisfatório dos programas sociais, aliada ao aumento da transparência dos dados qualitativos dessas políticas públicas, demonstrando a efetividade e/ou o seu impacto na qualidade de vida da população do Estado;
- ✓ Aprimore o demonstrativo da programação da LOA, na qual têm sido contemplados todos os programas do PPAG que contenham recursos previstos para os Municípios classificados nas últimas cinquenta posições no Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS);
- ✓ Intensifique esforços no sentido de aprimorar a gestão da distribuição espacial dos recursos orçamentários, com foco na dinamização das regiões mais pobres e, por consequência, na redução das desigualdades inter-regionais históricas do Estado;
- ✓ Passe a observar o cumprimento da programação orçamentária e financeira do Poder Executivo, buscando maior eficiência no planejamento e aderência ao previsto para o exercício;
- ✓ Proceda à reavaliação da sistemática de lançamento e conciliação dos valores relativos aos créditos tributários inscritos em dívida ativa pela Secretaria de Estado de Fazenda e Advocacia-Geral do Estado;
- ✓ Evite a utilização de Restos a Pagar como mecanismo de endividamento de longo prazo;
- ✓ Apresente plano de ação conjunto com as unidades setoriais de Contabilidade e Finanças, com medidas que busquem confirmar a pertinência dos saldos, melhoria nos controles, regularização e saneamento das ocorrências pendentes no estoque de Restos a Pagar;
- ✓ Proceda à criação de nível auxiliar comum para as contas patrimoniais de Precatórios, de Créditos a Inscrever em Dívida Ativa e de Dívida Ativa, capaz de promover a transparência necessária a esses tipos de transação;
- ✓ Passe a observar, na publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal, as orientações constantes na IN-TCMG nº 01/2018, na Lei de Responsabilidade Fiscal, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar federal nº 178/2021, bem como no Manual de Demonstrativos



Fiscais, o qual detalha as despesas que poderão ser deduzidas da Despesa Bruta com Pessoal;

- ✓ Inclua, nos Relatórios de Gestão Fiscal, notas explicativas para informar as medidas corretivas adotadas para a recondução aos limites legais da despesa com pessoal;
- ✓ Envide esforços no sentido de reduzir as insuficiências financeiras, com o objetivo de se alcançar o equilíbrio atuarial e evitar os crescentes aportes para cobertura do *deficit* do FUNFIP;
- ✓ Observe as determinações da Portaria MPS nº 746/2011, no tocante à utilização dos aportes para a cobertura de *deficit* atuarial do RPPS, bem como proceda à adequação da sistemática de utilização dos citados aportes para *deficit* atuarial, viabilizando a sua capitalização e o cumprimento de sua finalidade, qual seja, o pagamento de benefícios futuros do RPPS;
- ✓ Mantenha os recursos efetivamente repassados a título de Constituição de Reserva Matemática ou de Cobertura de Déficit Atuarial em aplicações financeiras pelo período mínimo de cinco anos;
- ✓ Proceda à segregação do plano financeiro e do plano previdenciário, e dos recursos a eles alocados, ao elaborar o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS;
- ✓ Proceda à adequação da Lei Complementar estadual nº 64/2002 e da ECEMG nº 104/2020, a fim de 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 de Minas Gerais, de acordo com o art. 40 da CR/1988 e o art. 36 da CEMG;
- ✓ Realize estudo de aderência de hipóteses (Relatório de Avaliação Atuarial) para o próximo exercício;
- ✓ Registre tempestivamente as provisões matemáticas previdenciárias do IPSM nos próximos balanços patrimoniais e utilize a taxa de sobrevivência de válidos e de inválidos, tábuas que, além de aderentes à massa de segurados, estejam dentro dos parâmetros mínimos estabelecidos pela Portaria SPREV/MF nº 464/2018, apure também os compromissos com reformas por invalidez a conceder, demonstrando o regime financeiro adotado e o valor do custo sobre a folha de ativos, além de considerar a hipótese de decremento na massa de segurados ativos, apresente fluxo atuarial com demonstrativo de duração do passivo, nos termos da Portaria SPREV/MF nº 464/2018 (arts. 10 e 11) e da IN SPREV/MF nº 03/2018, bem como observe as demais normas técnicas aplicáveis às avaliações atuariais no setor público, especialmente a Portaria SPREV/MF nº 464/2018, e suas Instruções Normativas;
- ✓ Utilize, quando da próxima avaliação atuarial, alguma forma de identificação de cada segurado, na base de dados do IPLEMG, com o objetivo de aperfeiçoar o controle cadastral, inclua, na base de dados do IPLEMG a ser utilizada na próxima avaliação atuarial, dados dos dependentes de todos os segurados, contemplando, no mínimo, data de nascimento, sexo, condição (válido ou inválido) e relação de parentesco, bem como insira mais dados dos participantes, como estado civil, data de ingresso no Instituto e categoria (ativo, contribuinte facultativo, entre outros);
- ✓ Realize estudo de aderência das premissas atuariais, para escolha das hipóteses biométricas, demográficas, financeiras e econômicas mais adequadas à massa de participantes e à realidade e peculiaridade do IPLEMG;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

- ✓ Proceda, quando da próxima avaliação atuarial, à realização de cálculos dos custos de cada benefício do IPLEMG, para que a análise das provisões matemáticas previdenciárias seja realizada em sua completude;
- ✓ Abstenha-se de incluir no cômputo do índice de aplicação em ASPS os valores inscritos em RPNP sem disponibilidade de caixa;
- ✓ Alerta as unidades orçamentárias no sentido de se absterem de realizar contratos de publicidade com as agências publicitárias envolvidas em pendências judiciais;
- ✓ Insira, nos próximos projetos de LDO o percentual de 1% da receita orçamentária corrente ordinária para o atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais – exigência consignada no § 5º do art. 155 da CEMG – de modo a possibilitar o cumprimento do limite de gastos com publicidade, consoante o disposto no § 2º do art. 158 da CEMG;
- ✓ Alerta a todas as unidades e órgãos que publiquem corretamente os gastos com publicidade, de forma padronizada, atendendo à Lei estadual nº 23.650/2020;
- ✓ Busque a normatização do Plano de Integração e de Assistência aos Municípios Mineradores.
- ✓ Envide esforços para criar o Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, previsto no § 3º do art. 253 da CEMG.
- ✓ Acione a ANM, por meio da Secretaria de Estado de Fazenda, questionando o valor da CFEM repassado frente ao percentual total da receita arrecadada, a que faz jus o Estado;
- ✓ Priorize o direcionamento dos recursos da CFEM aos Municípios mineradores, com investimentos em sua diversificação econômica, garantia de permanência de seu desenvolvimento socioeconômico e conservação do meio ambiente para as gerações futuras.

886. Opina, ainda, por recomendar:

- ✓ ao Poder Executivo e à Assembleia Legislativa que, no momento da elaboração e aprovação do Projeto de LOA, atentem 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;
- ✓ aos Poderes Executivo e Judiciário do Estado de Minas Gerais que promovam a integração e a compatibilidade entre os sistemas e as informações utilizadas por seus órgãos no que diz respeito aos precatórios, atentando para a importância da correta utilização da Procedência 9 – Recursos para Pagamento de Precatórios, criada, justamente, para segregar as despesas de precatórios das demais obrigações do Estado, inclusive, dos respectivos Restos a Pagar.

887. Sejam, ainda, expedidas **DETERMINAÇÕES** ao Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, em analogia ao art. 275, inciso II, da Resolução TCEMG nº 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais), para adoção de providências regularizadoras, em especial:

- ✓ Adote os controles necessários para evidenciar com maior transparência as suas fontes de recursos arrecadados, a fim de permitir a visualização dos recebimentos de forma clara;



- ✓ Adéque a classificação e identificação das receitas advindas de Emendas Parlamentares Individuais e de Bancadas Federais;
- ✓ Abstenha-se de desonerar o percentual limite de suplementação de créditos orçamentários, observando a legislação vigente, especialmente a vedação imposta pelo art. 167, inciso VII, da CR/88, que trata dos créditos com dotação ilimitada;
- ✓ Inclua, no demonstrativo dos programas a serem aplicados no desenvolvimento social dos Municípios classificados nas últimas cinquenta posições no relatório do IMRS, projetos que possam efetivamente contribuir para o desenvolvimento dos Municípios mais carentes do Estado e reduzir as desigualdades regionais;
- ✓ Decote da Receita Corrente Líquida todos os valores recebidos a título de emendas federais individuais e de bancadas, além de retificar e republicar o Anexo 3 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre, com a competente nota explicativa;
- ✓ Divulgue notas explicativas no Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal acerca dos valores que compõem a linha “Outros Ajustes”, do quadro Ajuste Metodológico, em observância ao princípio da transparência;
- ✓ Apure responsabilidades pela inscrição de Restos a Pagar Não Processados sem suficiência financeira e adote medidas de regularização;
- ✓ Realize auditoria na SEF e AGE com a finalidade de desenvolver ações conjuntas e estabelecer metodologias de controle e evidenciação contábil capazes de garantir confiabilidade e transparência aos dados disponibilizados no SIAFI e, conseqüentemente, aos resultados consignados no Balanço Geral do Estado;
- ✓ Providencie nova avaliação atuarial do FUNPREV-MG, que atenda aos parâmetros técnicos exigidos pela Portaria SPREV/MF 464/2018 e instruções normativas, especialmente no que se refere às proposições de equacionamento do *deficit* atuarial do RPPS, e que encaminhe projeto de lei à Assembleia Legislativa propondo a adoção do método mais adequado às necessidades do ente público;
- ✓ Reveja o plano de custeio do RPPS para restabelecer o seu equilíbrio financeiro e atuarial;
- ✓ Providencie projeto para adequação legislativa estadual, 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;
- ✓ Promova atualização legislativa, para adequar os benefícios geridos pelo IPISM 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;
- ✓ Programe uma só unidade gestora dos benefícios previdenciários, aí incluídos os benefícios de inatividade dos militares e as pensões aos seus dependentes, bem como promova a adequação legislativa às normas gerais, definidas pela Lei federal nº 13.954/2019, ratificando a contribuição previdenciária dos militares nos patamares por ela definidos e estruturando os demais benefícios, assim como suas fontes de custeio;
- ✓ Cumpra o disposto no art. 24-E do Decreto-Lei nº 667/1969 e encaminhe projeto de lei estruturando o sistema de proteção social dos militares, estabelecendo fonte de custeio para todos os benefícios ofertados por esse plano e definindo que as contribuições previdenciárias se destinam exclusivamente ao pagamento de reservas, reformas e pensões;



- ✓ Refaça a avaliação atuarial referente ao IPLEMG com os cálculos posicionados em 31.12.2021 e envie, após nova realização da avaliação atuarial, o custo total apurado, o valor atual de salários futuros e as provisões segregadas em benefícios a conceder e concedidos;
- ✓ Apresente projeção atuarial do IPLEMG até a extinção da massa e que ela seja discriminada em notas explicativas;
- ✓ Refaça a projeção atuarial referente ao IPLEMG em leiaute com maior número de colunas, contendo, no mínimo, as receitas de contribuição, as receitas com rendimentos de aplicações financeiras, as despesas com pagamento de benefícios e o resultado e a evolução do ativo garantidor, para dar maior transparência ao resultado;
- ✓ Elabore demonstrativo da projeção das receitas e despesas previdenciárias referentes ao IPLEMG em leiaute estabelecido pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, conforme já vem sendo elaborado para os demais regimes de previdência social do Estado;
- ✓ Adote medida regularizadora referente ao Fundo Financeiro de Previdência, no sentido de reconhecer as provisões matemáticas previdenciárias apuradas com data-base no encerramento dos exercícios nos balanços patrimoniais respectivos e, conseqüentemente, nos balanços consolidados do Estado;
- ✓ Adote medida regularizadora para que o IPSM passe a registrar tempestivamente as provisões matemáticas previdenciárias nos próximos balanços patrimoniais;
- ✓ Adote medida regularizadora para 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 tanto nesse demonstrativo quanto no Balanço Patrimonial consolidado do Estado;
- ✓ Providencie a apresentação, à contabilidade, das provisões matemáticas de todos os compromissos da previdência social sob responsabilidade do Estado, no balanço consolidado;
- ✓ Proceda ao registro dos valores relativos à inatividade dos militares nas projeções atuariais, juntamente com os benefícios dos demais servidores do Estado;
- ✓ Passe a informar a data da avaliação atuarial que originou as projeções atuariais publicadas no RREO (Anexo 10) do último bimestre de cada exercício;
- ✓ Aplique em ações e serviços públicos de saúde as disponibilidades de caixa resultantes de cancelamento de RPNP e RPP até o término do exercício de 2022, sem prejuízo do percentual mínimo de 12% definido na Constituição da República;
- ✓ Cumpra a Cláusula Segunda do Termo de Acordo firmado em 28.10.2021 com a AMM para fins de quitação da dívida na área da saúde com os Municípios mineiros;
- ✓ Proceda ao repasse de recursos à FAPEMIG destinados ao financiamento de projetos de pesquisa desenvolvidos por instituições estaduais (art. 212 da CEMG).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

888. Por fim, seja determinado o **MONITORAMENTO** do cumprimento das deliberações acima arroladas e dos resultados delas advindos, com fulcro no disposto no art. 278, inciso III, c/com art. 290, da Resolução TCE nº 12/2008, c/c art. 45, inciso II, *in fine*, da Lei Complementar estadual nº 102/2008.

889. É o **PARECER CONCLUSIVO**.

Belo Horizonte, 27 de julho de 2022.

Marcílio Barenco Corrêa de Mello
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas
(Documento assinado digitalmente e anexado ao SGAP)