



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Processo n°: 1.144.601
Natureza: Balanço Geral do Estado
Relator: Conselheiro Wanderley Ávila
Procedência: Governo do Estado de Minas Gerais
Responsável: Romeu Zema Neto, Governador do Estado de Minas Gerais
Exercício: 2022

PARECER

ÍNDICE

1. CONTEXTO ECONÔMICO DE 2022.....	6
2. O PAPEL DO CONTROLE EXTERNO NO EXAME DAS CONTAS DE GOVERNO	8
3. ANÁLISE DAS CONTAS PRESTADAS PELO GOVERNADOR DO ESTADO – EXERCÍCIO 2022	10
3.1. PLANO MINEIRO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO – PMDI	10
3.2. PLANO PLURIANUAL DE AÇÃO GOVERNAMENTAL – PPAG.....	12
3.2.1. Participação popular na revisão do PPAG	15
3.2.2. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS	16
3.3. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO.....	17
3.3.1. Anexo de metas fiscais	19
3.3.2. Anexo de riscos fiscais.....	19
3.4. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA.....	20
3.5. DA EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DAS AÇÕES DO PPAG	22
3.6. REGIONALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	27
3.7. APROPRIAÇÃO DE DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS	29
3.8. PREVISÃO E EXECUÇÃO DA RECEITA E DESPESA FISCAL	29
3.8.1. Receita fiscal.....	31
3.8.1.1. Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS	33
3.8.1.2. Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA	40
3.8.1.3. Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF.....	40
3.8.1.4. Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação – ITCD	41



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

3.8.1.5. Taxas.....	41
3.8.1.6. Transferências correntes	41
3.8.1.7. Receita patrimonial	42
3.8.1.8. Receita de contribuições	43
3.8.2. Renúncia de receita	43
3.8.2.1. Estimativas na LDO e na LOA	44
3.8.2.2. Renúncias de receitas efetivadas	45
3.8.3. Despesa fiscal.....	47
3.8.3.1. Grupos de despesa.....	47
3.8.3.2. Despesa por programas	48
3.8.3.3. Despesas por funções de governo.....	49
3.9. EMENDAS PARLAMENTARES DE EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA	50
3.9.1. Emendas parlamentares individuais	52
3.9.2. Emendas de blocos e de bancadas.....	56
3.10. ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS EMPRESAS CONTROLADAS PELO ESTADO.....	58
3.11. CRÉDITOS ADICIONAIS.....	58
3.11.1. Créditos suplementares	61
3.11.2. Desoneração do limite de suplementação de créditos orçamentários dos valores referentes às emendas parlamentares impositivas	63
3.12. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA GLOBAL	64
3.12.1. Execução orçamentária por área temática	65
3.12.2. Execução orçamentária das ações do PPAG, por tipo	67
3.12.3. Execução orçamentária de projetos estratégicos	69
3.13. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL.....	71
3.14. DESPESA COM PESSOAL.....	73
3.14.1. Limite Consolidado do Estado	73
3.14.2. Limites por Poder e Órgão	76
3.15. PREVIDÊNCIA SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO.....	78
3.15.1. Regime Próprio de Previdência Social	80
3.15.1.1. Receitas e despesas do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS ...	80
3.15.1.2. Dos bens e direitos do RPPS	84
3.15.1.3. Da gestão do RPPS.....	84
3.15.1.4. Base técnica e cadastral	86
3.15.1.5. Custo e custeio do plano	87
3.15.1.6. Resultado atuarial.....	90
3.15.2. Instituto de Previdência dos Servidores Militares de Minas Gerais – IPSM ..	91
3.15.2.1. Da situação financeira e atuarial	91
3.15.2.2. Da gestão do IPSM.....	95
3.15.2.3. Base técnica e cadastral	96
3.15.2.4. Custo e custeio do IPSM	98
3.15.2.5. Resultado atuarial.....	98
3.15.3. Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais – IPLMG.....	99



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

3.15.3.1. Base técnica e cadastral	99
3.15.3.2. Custo e custeio do plano	100
3.15.3.3. Resultado atuarial.....	101
3.15.3.4. Aplicações financeiras	103
3.15.4. Regime de Previdência Complementar.....	103
3.15.5. Reconhecimento das provisões matemáticas e das projeções atuariais.....	104
3.16. REGRA DE OURO.....	106
3.17. RECEITA DE ALIENAÇÃO DE ATIVOS	107
3.18. DEMONSTRAÇÃO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO	108
3.19. DEMONSTRATIVO DAS GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS DE VALORES.....	109
3.20. DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA – DCL.....	109
3.20.1. Serviço da dívida por contratos.....	111
3.20.2. Dívida com a União.....	113
3.21. RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL.....	115
3.22. RESTOS A PAGAR.....	117
3.22.1. Estoque de Restos a Pagar.....	117
3.22.2. Demonstrativos de Restos a Pagar do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO.....	124
3.22.3. Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar – Relatório de Gestão Fiscal (RGF)	126
3.23. DÍVIDA ATIVA.....	128
3.23.1. Saldo patrimonial da dívida ativa	129
3.23.2. Receita da dívida ativa	132
3.23.3. Movimentação da dívida ativa tributária.....	133
3.23.4. Créditos a serem inscritos em dívida ativa.....	135
3.24. PRECATÓRIOS	135
3.25. RECURSOS VINCULADOS POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL.....	140
3.25.1. Educação.....	140
3.25.1.1. Do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb	141
3.25.1.1.1. Apuração dos gastos com profissionais do magistério da educação básica.....	143
3.25.1.1.2. Apuração dos gastos com outras despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino	144
3.25.1.1.3. Perda com o Fundeb.....	144
3.25.1.2. Apuração do Índice de Aplicação no Ensino	147
3.25.1.3. Apontamentos adicionais	150
3.25.1.3.1. Repasse de receitas ao Fundeb decorrentes do adicional de 2% do ICMS destinado ao Fundo de Erradicação da Miséria – FEM.....	150
3.25.1.3.2. Recursos da Quota Estadual do Salário-Educação – Qese sem aplicação	154
3.25.1.3.3. Projeto Mãos Dadas.....	154
3.25.1.4. Acordo entre o Estado de Minas Gerais e a Associação Mineira de Municípios – AMM.....	156
3.25.2. Saúde.....	157



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

3.25.2.1. Despesas consideradas ASPS pelo Poder Executivo.....	158
3.25.2.2. Receita sujeita à vinculação de recursos para aplicação exclusiva em ASPS	158
3.25.2.3. Detalhamento das despesas com ações e serviços públicos de saúde	158
3.25.2.4. Aplicação em programas de saúde e investimentos em transporte e sistema viário para fins do disposto na Constituição estadual	166
3.25.2.5. Dívida do Estado com os Municípios na área da saúde.....	166
3.25.3. Amparo e fomento à pesquisa.....	167
3.25.4. Despesas com publicidade.....	169
3.26. MINERAÇÃO.....	175
3.26.1. Recursos da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM.....	175
3.26.2. Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização da Atividade de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – TFRM	179
3.26.3. Recursos recebidos por danos advindos de desastres socioambientais.....	181
3.26.4. Despesas efetivadas na Fonte 95 não contempladas pelo acordo da Vale....	182
3.26.5. Recursos recebidos em virtude do acordo da Vale	183
3.27. ROYALTIES DO PETRÓLEO.....	191
4. CONCLUSÃO	192



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 2022**, em cumprimento ao disposto no art. 229, § 1º, e art. 230, *caput*, ambos do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (RITCEMG) (Resolução TCEMG nº 12/2008).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 2022, 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 11/23 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 da peça nº 8 do Sistema de Gestão e Administração de Processos (SGAP).
7. Diante da tramitação e dos dados obtidos, para contextualizar os resultados do exercício, importante, primeiramente, traçar o panorama da conjuntura econômica do ano de 2022, notadamente do Estado de Minas Gerais.

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 6.

³ *Ibidem*.

⁴ SGAP, peça nº 8.

⁵ SGAP, peça nº 25.



1. CONTEXTO ECONÔMICO DE 2022

8. No exercício de 2022, segundo dados extraídos do relatório técnico inicial,⁶ a economia brasileira registrou o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de 2,9%, totalizando R\$9,915 trilhões.

9. O PIB do Estado de Minas Gerais, por sua vez, apresentou valor nominal de R\$924,713 bilhões, o que representou 9,3% do PIB nacional no ano. A taxa de crescimento real do PIB mineiro foi de 3,5%, superior ao resultado nacional (2,9%), em decorrência do forte desempenho da agropecuária, da indústria extrativa mineral e de outros segmentos (como os serviços de Transporte).⁷

10. No que se refere ao mercado de trabalho, o Estado de Minas Gerais encerrou o último trimestre de 2022 com 11,218 milhões de pessoas aptas ao trabalho, das quais 10,570 milhões estavam ocupadas. Verificou-se uma taxa de desocupação de 5,8%, que é menor em relação à observada para o Brasil (7,9%) e para os Estados da Região Sudeste (Espírito Santo 7,2%, São Paulo 7,7% e Rio de Janeiro 11,4%). Além disso, a taxa de informalidade do mercado de trabalho mineiro (36%) é inferior à nacional (38,8%).⁸

11. Ainda quanto ao mercado de trabalho, o rendimento médio cresceu em Minas Gerais, passando de R\$2.326,00 em 2021 para R\$2.473,00 em 2022. Não obstante, os trabalhadores mineiros receberam apenas 88,06% da renda média do trabalhador brasileiro, o que corresponde a uma diferença de aproximadamente R\$335,00 a menos.⁹

12. A respeito da política cambial, a cotação do Real frente ao Dólar no fechamento do exercício correspondeu a R\$5,2526/US\$, tendo havido oscilações durante o ano. O preço mínimo do Dólar foi de R\$4,61/US\$, no primeiro trimestre, quando o Real se beneficiou da entrada de capital estrangeiro em decorrência da guerra da Ucrânia, seja por investimento em detrimento da Rússia seja por aumento dos preços de *commodities* (matérias-primas com características semelhantes em qualquer lugar do mundo e com baixo nível de industrialização) das quais o Brasil e os países envolvidos no conflito são exportadores.¹⁰

13. As exportações e as importações mineiras no exercício de 2022 atingiram US\$40,194 bilhões e US\$17,565 bilhões, respectivamente. Assim, o saldo da balança comercial foi superavitário, totalizando US\$22,629 bilhões; embora tenha retraído 10,49% em comparação com o período anterior, quando registrou US\$25,281 bilhões.¹¹

⁶ SGAP, peça nº 6, p. 17.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*, p. 20.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*, p. 21.

¹¹ *Ibidem*, p. 22.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

14. Em relação à política fiscal, o Resultado Primário do Governo Central foi superavitário em R\$54,086 bilhões (0,5% do PIB); assim como o de Minas Gerais em R\$4,750 bilhões, considerando as despesas e os Restos a Pagar pagos no exercício.¹²

15. A Dívida Bruta do Governo Federal (DBGF) – Governo Federal, Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), Governos Estaduais e Municipais – alcançou R\$7,225 trilhões (73,5% do PIB), o que significa redução de 4,8 pontos percentuais em relação ao encerramento do ano anterior.¹³

16. Além disso, permanece alto o nível de endividamento do Estado de Minas Gerais, atrás apenas dos Estados do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro.¹⁴

17. No tocante ao controle da inflação em âmbito nacional, a Resolução nº 4.724/2019 do Banco Central¹⁵ tornou pública a meta de 3,5% para o ano de 2022, com intervalo de 1,5% para mais ou para menos (ou seja, limite entre 2% e 5%). Sob esse aspecto, no segundo trimestre, o índice acumulado chegou a 11,89% no final de junho, ou seja, 8,39% acima do centro da meta, e 6,89% acima do limite superior,¹⁶ em virtude da pressão no nível de preços à época, por decorrência (i) dos efeitos da pandemia, que ainda tiveram repercussão no mercado financeiro, apesar da melhoria no cenário com o avanço do processo de vacinação e a retomada da atividade econômica; (ii) da crise energética, pela dificuldade de abastecimento de energia, gerando deterioração da economia e aumento de custos para o consumidor; e (iii) da guerra na Ucrânia.

18. Posteriormente, houve contenção no aumento de preços, de modo que as taxas mensais apresentaram deflação em julho (-0,68%), agosto (-0,36%) e setembro (-0,29%). Desse modo, ao final do terceiro trimestre, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, utilizado para observar tendências de inflação, acumulado em 12 meses, foi de 7,17% e, apesar da redução frente ao trimestre anterior (11,89%), manteve-se acima do limite superior da meta.

19. No último trimestre do ano, as taxas mensais registradas em outubro (0,59%), novembro (0,41%) e dezembro (0,62%) fecharam o exercício de 2022 em 5,79%, acima do limite superior da meta para a inflação.¹⁷

20. Ultimadas as considerações acima expostas acerca do contexto econômico, passa-se à breve exposição sobre o papel do controle externo no exame das contas da Administração Pública, notadamente no âmbito estadual.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*, p. 23.

¹⁴ *Ibidem*, p. 24.

¹⁵ Fixa a meta para a inflação e seu intervalo de tolerância para o ano de 2022.

¹⁶ SGAP, peça nº 6, p. 24.

¹⁷ *Ibidem*.



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

21. 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.

22. 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, a saber: Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

23. 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*”.¹⁸

24. Nesse caso, a missão constitucional atribuída ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG) é a de prestar auxílio, colaboração funcional, mediante parecer prévio, à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG), em consonância com o art. 71, inciso I, e art. 75, Parágrafo único, da Constituição da República de 1988 (CR/1988);¹⁹ c/com art. 76, inciso I, da Constituição do Estado de Minas Gerais (CEMG/1989)²⁰.

25. 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).²¹

¹⁸ LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas**. 8. ed. São Paulo: Método, 2019. p. 92.

¹⁹ “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/1988)

²⁰ “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/1989)

²¹ “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)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

26. Destacam-se, ainda, no Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, os arts. 228; 229, § 1º; 230, §§ 1º e 2º; e 232, parágrafo único.²²

27. 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.²³ (Grifos nossos)

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

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).

²² “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)

²³ JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 400.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

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 [...]. (Grifos nossos).²⁴

29. À vista do trabalho realizado pela CFAMGE,²⁵ passa-se à análise da execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil das contas prestadas pelo Governador do Estado de Minas Gerais.

3. ANÁLISE DAS CONTAS PRESTADAS PELO GOVERNADOR DO ESTADO – EXERCÍCIO 2022

30. Em cumprimento ao disposto nos incisos I, II e III do art. 165 da Constituição da República,²⁶ foram estabelecidos pelo Estado: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

31. A Constituição estadual (art. 231),²⁷ com vistas a fomentar o desenvolvimento econômico do Estado, determinou a criação do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), implementado por meio da Lei estadual nº 15.032, de 20.01.2004,²⁸ e atualizado pela Lei estadual nº 23.577, de 16.01.2020.²⁹

3.1. PLANO MINEIRO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO – PMDI

32. 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

²⁴ 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.

²⁵ SGAP, peças nº 6 e 25.

²⁶ “Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. [...]” (CR/1988)

²⁷ “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 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/1989)

²⁸ Estabelece o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI e dá outras providências.

²⁹ Atualiza o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

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.

33. A efetivação desse plano requer a observância dos princípios constitucionais e dos objetivos previstos nos arts. 13 e 231 da Constituição do Estado de Minas Gerais.³⁰

34. Além disso, foram definidos princípios,³¹ objetivos estratégicos³² e quatro bandeiras³³ para marcar a identidade do PMDI.

35. Foram também eleitos 31 (trinta e um) indicadores finalísticos³⁴ para monitorar a evolução dos objetivos estratégicos pelo Estado de Minas Gerais.

³⁰ “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 propulsão socioeconômica; VIII – o desenvolvimento tecnológico do Estado.[...]” (CEMG/1989)

³¹ “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”. (Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2019-2030 - Princípios, objetivos estratégicos e diretrizes por área temática. Cf. <https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/orcamento-do-estado/pmdi/leis/PMDI-2019-2030>)

³² “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”. (Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2019-2030 - Princípios, objetivos estratégicos e diretrizes por área temática. Cf. <https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/orcamento-do-estado/pmdi/leis/PMDI-2019-2030>)

³³ “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”. (Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2019-2030 - Princípios, objetivos estratégicos e diretrizes por área temática. Cf. <https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/orcamento-do-estado/pmdi/leis/PMDI-2019-2030>)

³⁴ “(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 obrigatórios 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



36. O estudo técnico³⁵ observou que, por ocasião da apreciação das contas do exercício de 2020 (Processo nº 1.101.512), o Tribunal Pleno propôs recomendação ao Estado para que buscasse aprimorar o PMDI vigente, avaliando a inclusão de novos indicadores e a revisão das metas. O referido parecer dessa Corte foi publicado em 07.02.2023.

37. Diante de tais informações, considerando que a última atualização do PMDI foi feita para o período 2019-2030, e de modo a certificar a evolução das políticas públicas, este Órgão Ministerial entende ser suficiente o envio de nova **recomendação ao Poder Executivo estadual** para que

▶ sejam aprimorados os indicadores do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado.

3.2. PLANO PLURIANUAL DE AÇÃO GOVERNAMENTAL – PPAG

38. 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.³⁶

39. De acordo com Regis Fernandes de Oliveira, “o plano plurianual corresponde ao desdobramento do orçamento-programa [...] define o planejamento das atividades governamentais”.³⁷

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)”. (Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2019-2030 - Princípios, objetivos estratégicos e diretrizes por área temática. Cf. <https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/orcamento-do-estado/pmdi/leis/PMDI-2019-2030>)

³⁵ SGAP, peça nº 6, p. 26.

³⁶ “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/1989)

³⁷ OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 366-367.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

40. 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 PMDI (art. 4º da Lei estadual nº 23.578/2020).³⁸

41. 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 dele constantes (art. 5º da Lei estadual nº 23.578/2020).³⁹

42. 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.

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

44. Foi procedida a revisão do PPAG no exercício de 2022, com a inclusão de quatro programas: 38- Inovação, Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação; 62-- Coordenação das Ações de Reparação de Desastres Minerários; 59- Inova Agro Gerais; e 74- Reestruturação da Funed - Reparação Brumadinho.⁴⁰

45. Do total de 159 programas, observa-se que 103 (cento e três) deles estão distribuídos nas Áreas Temáticas Finalísticas, 41 (quarenta e um) nas Áreas Temáticas de Apoio e Suporte e 15 (quinze) são relacionados a Outros Poderes.⁴¹

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

47. Em virtude da revisão do plano, o valor global para o exercício de 2022 teve incremento de R\$24,150 bilhões, com variações por Áreas Temáticas: Planejamento e Gestão (53,38%); Educação (10,58%); Saúde (10,14%); Outros Poderes (8,07%); Segurança Pública (7,97%); Desenvolvimento Econômico (3,64%); Infraestrutura e Mobilidade (1,68%); Meio Ambiente (1,34%); Governo e Gabinete Militar (1,14%); Fazenda (1,11%); Agricultura, Pecuária e Abastecimento (0,45%); Advocacia-Geral (0,19%);

³⁸ “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)

³⁹ “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)

⁴⁰ SGAP, peça nº 6, p. 27-28.

⁴¹ *Ibidem*, p. 29.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Desenvolvimento Social (0,18%); Cultura e Turismo (0,10%); Transparência, Combate à Corrupção, Integridade e Ouvidoria (0,03%).⁴²

48. Foram incorporadas ao Plano Plurianual, pelo Poder Executivo, algumas alterações promovidas por emendas parlamentares. Tais emendas constituíram-se de alteração de finalidades e regionalização, bem como da criação de quatro ações em programas já previstos na proposta elaborada pelo Executivo,⁴³ totalizando R\$25,351 milhões previstos (1.772% a mais que em 2021), sendo a causa para essa variação positiva a Ação 2044, que trata do atendimento às demandas de participação cidadã.⁴⁴

49. Veja-se tabela⁴⁵ a seguir:

Ações Incluídas por Emendas do Poder Legislativo em Programas Previstos

Exercício de 2022			R\$
Área Temática	Programa	Ação	Previsão Orçamentária
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	22	4560 Reprodução animal mais eficiente através da FIV - Fertilização in Vitro	350.000
		106	4561 Educação bilíngue em libras e língua portuguesa - EF
Educação	107	4562 Educação bilíngue em libras e língua portuguesa - EM	1.000
Governo e Gabinete Militar	24	2044 Atendimento às demandas de participação cidadã	25.000.000

Fonte: Lei 23.997/21 (Revisão do PPAG para 2022) e Banco de Dados Sigplan.

50. O relatório técnico produzido pela CFAMGE destacou que tais ações incluídas por emenda parlamentar tiveram seus créditos anulados, de modo que nenhuma apresentou execução até o fim de 2022.⁴⁶

51. Sob esse aspecto, de acordo com o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual (Sigplan), para a Área Temática Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ação 4560- Reprodução animal mais eficiente através da FIV - Fertilização In Vitro, houve ausência de desembolso pois “as atividades foram desenvolvidas por outro órgão,⁴⁷ o que, na visão deste Órgão Ministerial, não se justifica, principalmente diante da impossibilidade de se identificar qual a unidade executora e o motivo da alteração.

⁴² *Ibidem*, p. 30.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 31.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Ibidem*.



52. Quanto à Área Temática Educação, as Ações 4561- Educação Bilíngue em Libras e Língua Portuguesa - Ensino Fundamental e 4562- Educação Bilíngue em Libras e Língua Portuguesa - Ensino Médio, o Sigplan apenas informou que “*não houve execução de emendas nessa ação no exercício de 2022*”, sem apresentar justificativa.⁴⁸

53. Desse modo, é cabível **recomendação** ao Poder Executivo estadual para que:

► observe a correta execução das ações incluídas no Plano Plurianual por emendas do Poder Legislativo, ou apresente justificativa, de maneira fundamentada, no caso de não execução até o fim do exercício.

54. Quanto à Ação 2044- Atendimento às Demandas da Participação Cidadã, foi apresentada justificativa plausível, no sentido de que os recursos destinados à execução dos projetos foram remanejados para outros órgãos cujas ações (Identificador de Procedência e Uso) possuem identidade com os referidos projetos, conforme solicitação da Comissão de Participação Popular.⁴⁹

3.2.1. Participação popular na revisão do PPAG

55. Parte das ações governamentais foi proveniente de emendas da Comissão de Participação Popular da ALMG (CPP), quando da revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental, conforme previsto no § 2º do art. 8º da Lei estadual nº 23.578/2020.⁵⁰

56. A discussão participativa para a elaboração do plano foi realizada virtualmente por meio de encontros regionais com envio de propostas (etapa 1); e por meio de quatro encontros temáticos referentes às propostas enviadas sobre Agropecuária, Assistência Social, Cultura e Recursos Hídricos (etapa 2).⁵¹

57. No Orçamento Fiscal do Estado de 2022 foram previstas dotações no montante de R\$25 milhões (0,02%) para atender às demandas da CPP, identificadas mediante o IPU 4- Recursos Recebidos para Atendimento de Demandas de Participação Cidadã.⁵²

58. É importante registrar que o descolamento entre os créditos orçamentários e a efetiva implementação das ações previstas no orçamento fiscal vinha se repetindo desde o exercício de 2012. A esse respeito, houve redução significativa no exercício de 2017, com execução de 44,28% do previsto; em 2018, nova redução para 23,75%; em 2019, 21,80%; e 2020, apenas 15,87%. Em 2021, houve aumento desse percentual, com a execução de

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ “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. [...]” (Lei estadual nº 23.578/2020)

⁵¹ SGAP, peça nº 6, p. 32.

⁵² *Ibidem*.



55,84% do previsto. Em 2022, houve novo aumento, com execução de 81,37% do previsto, o que pode ser considerado positivo face o histórico dos exercícios anteriores.⁵³

59. Cumpre ressaltar que, ano após ano, o empenho e a execução dessas despesas ocorrem somente no fim do exercício, o que resulta claro prejuízo às políticas públicas oriundas da participação popular e se reflete no montante expressivo de despesas inscritas em Restos a Pagar. Sob esse aspecto, o estudo técnico⁵⁴ lembrou a recomendação do Tribunal de Contas exarada no exame das contas de governo de 2020, para que o Estado envidasse esforços no sentido de executar as políticas públicas demandadas pela CPP, considerando que a lei orçamentária deve assegurar investimentos prioritários para atender as propostas definidas nas audiências públicas regionais. Todavia, com a promulgação da Emenda à Constituição Estadual nº 113, de 24.04.2023,⁵⁵ restaram afastadas as exigências de realização de audiência pública regional e de investimentos prioritários assegurados pela lei orçamentária para atendimento das respectivas propostas, ocorrendo a perda de objeto dessa recomendação.

3.2.2. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS

60. Ao Plano Plurianual de Ação Governamental cabe, ainda, interligar o planejamento estadual e a agenda universal “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas.

61. É importante lembrar que a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, da 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 (Lei estadual nº 22.475/2016). 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.

62. O TCE-MG expediu recomendação no exame das contas de governo de 2020 para que o Estado aprimorasse o alinhamento do PPAG à Agenda 2030, além da vinculação dos programas aos ODS relacionados, explicitando se o programa tem potencial de contribuição direta ou indireta para os ODS e suas metas.⁵⁶ O referido parecer foi publicado no Diário Oficial de Contas do dia 07.02.2023.

63. Cumpre registrar que, no exercício de 2022, apenas três programas da área temática Educação estavam vinculados a outros ODS além do ODS 4- Educação de Qualidade, a saber, (i) Desenvolvimento do Ensino Superior na UEMG, (ii) Atendimento Comunitário

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 33.

⁵⁵ A Emenda Constitucional nº 113/2023 alterou o art. 158, *caput*, da CE/1989 e revogou o § 5º do art. 155, os §§ 5º e 6º do art. 157 e o § 2º do art. 158, todos da CEMG/1989.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 36.



e Psicopedagógico na Fundação Helena Antipoff e (iii) Desenvolvimento da Educação Profissional Técnica.⁵⁷

64. Diante de tais informações, este *Parquet* entende pelo envio de nova **recomendação ao Poder Executivo estadual** para que:

► envie esforços e atue de forma concomitante e assertiva para aprimorar o alinhamento do PPAG à Agenda 2030, além da vinculação dos programas aos ODS relacionados, explicitando se o programa tem potencial de contribuição direta ou indireta para os ODS e suas metas.

3.3. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO

65. *A priori*, revela-se de suma importância atentar para o teor do § 2º do art. 165 da Constituição da República, segundo o qual a Lei de Diretrizes Orçamentárias 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.

66. A Constituição estadual (art. 155),⁵⁸ por seu turno, ao dispor acerca da LDO, acrescentou a necessidade de sua compatibilidade com o Plano Plurianual.

67. Também a Lei de Responsabilidade Fiscal, 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.⁵⁹

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ “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/1989)

⁵⁹ “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



68. 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.⁶⁰

69. A Lei de Diretrizes Orçamentárias elaborada para o exercício em apreço foi consubstanciada na Lei estadual nº 23.831, de 28.07.2021.⁶¹

70. O Capítulo II da referida norma tratou das prioridades e metas da Administração Pública estadual, dispondo, no art. 2º, Parágrafo único,⁶² sobre as diretrizes a serem observadas à época.

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”. (Lei Complementar federal nº 101/2000)

⁶⁰ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 369.

⁶¹ Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da lei orçamentária para o exercício de 2022.

⁶² “Art. 2º. [...] Parágrafo único. As prioridades e as 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 - acesso universal à educação básica pública, gratuita e de qualidade, considerada a função social da escola, buscando garantir a permanência dos alunos e viabilizar 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 dos recursos, com valorização das carreiras e do servidor público; 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 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 de condições institucionais para a promoção do acesso à justiça, com o fortalecimento da atividade pública de orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, de forma integral e gratuita, dos direitos dos necessitados e de grupos vulneráveis, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição da República; XV - garantia da universalização do acesso e da integralidade das ações e dos serviços de saúde em todas as redes e níveis de atenção, fortalecimento da vigilância em saúde e apoio à pesquisa e à produção de medicamentos e de



71. 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

72. Em cumprimento ao disposto no § 1º do art. 4º da LRF,⁶³ 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 subsequentes estão contempladas no Anexo I - Metas Fiscais da LDO 2022, de forma regular.

3.3.2. Anexo de riscos fiscais

73. O Anexo II - Riscos Fiscais integrou a LDO, conforme exigência do § 3º do art. 4º da LRF,⁶⁴ com a função precípua de trazer elementos para fins de avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar o resultado das contas públicas.

74. A Unidade Técnica⁶⁵ 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); o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4785 no Supremo Tribunal Federal, pela Confederação Nacional da Indústria, em face da

imunizantes, para o enfrentamento de crises sanitárias decorrentes de epidemias e pandemias; [...] XVIII - articulação federativa e apoio aos municípios atingidos para a prevenção de emergências e desastres ambientais, provocados ou não pela atividade econômica, visando à preservação da vida e ao equilíbrio dos ecossistemas; XIX - valorização da pesquisa, da ciência, da tecnologia e da inovação como pilares do desenvolvimento do Estado; XX - articulação federativa para a melhoria da mobilidade urbana e metropolitana, visando à integração de gestão, operação e fiscalização do transporte público metropolitano, à diversificação dos modos de transporte e à integração eficiente entre os modais de transporte aéreo, aquaviário, rodoviário e ferroviário no Estado; XXI - articulação intersetorial para a promoção de políticas de proteção às mulheres, às crianças, aos adolescentes e aos idosos, com enfrentamento da violência contra esses segmentos da população, notadamente o feminicídio e a violência doméstica, visando à proteção das vítimas e à responsabilização dos agressores; XXII - universalização do saneamento básico, com prioridade de investimentos nas regiões do Estado com déficit na cobertura desse serviço, como o Norte e os vales do Jequitinhonha e do Mucuri; XXIII - universalização do acesso à internet gratuita e de qualidade, considerada sua função econômica, social e de democratização dos meios de comunicação; XXIV - promoção e valorização do esporte e das cadeias produtivas do turismo e da cultura, com apoio às instâncias de governança regional do turismo e promoção da economia criativa no Estado; XXV - planejamento integrado das funções públicas de interesse comum das regiões metropolitanas; XXVI - garantia de condições institucionais para a promoção do acesso a moradia digna para a população, especialmente para os grupos mais vulneráveis; XXVII - valorização da participação da sociedade, por meio da execução orçamentária e financeira das programações aprovadas na Lei Orçamentária Anual para atender demandas da população, identificadas com o Identificador de Procedência e Uso 4; XXVIII - melhoria no investimento de recursos financeiros para a Universidade do Estado de Minas Gerais - Uemg - e a Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes”. (Lei estadual nº 23.831/2021)

⁶³ “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)

⁶⁴ “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. [...]”

⁶⁵ SGAP, peça nº 6, p. 38-39.



Lei estadual nº 19.976/2011, que instituiu a taxa de controle, monitoramento e fiscalização das atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerários; as incertezas decorrentes dos impactos das medidas adotadas para minimização dos efeitos da pandemia; a devolução de recursos de depósitos judiciais, de R\$8,180 bilhões, no período de seis anos, a partir de janeiro de 2022, conforme Termo de Acordo assinado entre o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG) e o Estado de Minas Gerais; a ocorrência de novos desastres naturais/ambientais; os aumentos não previstos de despesas com pessoal; e a eventual não adesão do Estado de Minas Gerais ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF).⁶⁶

3.4. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

75. Inicialmente, na esteira do que vem ocorrendo no Estado de Minas Gerais desde o exercício financeiro de 2015, também em 2022 foi enviado à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei estadual nº 3.191/2021 (PLOA), contendo estimativa das receitas e fixação das despesas do Orçamento Fiscal e do Orçamento de Investimentos das Empresas Controladas, com déficit orçamentário.

76. Conforme Mensagem 156/21,⁶⁷ de 02.10.2021, relativa ao PLOA, encaminhada ao Poder Legislativo, foram destacadas pelo Executivo a situação de crise financeira do Estado e a importância de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal.

77. Assim, para 2022, o Executivo sancionou a Lei estadual nº 24.013/2021⁶⁸ (LOA), que estimou a receita do Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais para o exercício financeiro de 2022 em R\$125,7 bilhões e fixou a despesa em R\$137,4 bilhões, com previsão de déficit de R\$11,731 bilhões. 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\$6,193 bilhões.⁶⁹

78. 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

⁶⁶ Em 2022, o Estado formalizou perante a STN pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, tendo a Secretaria, nos termos do Parecer SEI 10411/2022/ME, de 06/07/2022, concluído pela habilitação, conforme despacho do Secretário do Tesouro Nacional, publicado no DOU de 07/07/2022. O início do processo de adesão deu-se após autorização do STF (Ação Cível Originária - ACO 3244), tendo em vista a ausência da apreciação pela ALMG do Projeto de Lei 1.202/2019 (autoriza o Estado, por meio do Poder Executivo, a aderir ao RRF). Ato contínuo ao processo de adesão, Estado e União iniciaram os procedimentos para a elaboração do Plano de Recuperação Fiscal. Nesse contexto, ao elaborar o PLOA 2023, o Poder Executivo estadual considerou a homologação da adesão do Estado ao Regime como um cenário que se concretizaria, de modo que as despesas com serviços da dívida foram reduzidas em cerca de R\$8,973 bilhões. A situação do equacionamento da dívida pública deverá continuar sendo acompanhada.

⁶⁷ <https://www.almg.gov.br/projetos-de-lei/MSG/156/2021>

⁶⁸ Estima as receitas e fixa as despesas do Orçamento Fiscal do Estado e do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado para o exercício financeiro de 2022.

⁶⁹ “Art. 6º. O Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado estima as fontes e fixa os investimentos em R\$ 6.193.226.391,00 (seis bilhões cento e noventa e três milhões duzentos e vinte e seis mil trezentos e noventa e um reais).” (Lei estadual nº 24.013/2021)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Complementar federal nº 101/2000 (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.⁷⁰

79. Não obstante, em face do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB),⁷¹ bem como da conjuntura econômica à época, do esforço em ampliar a arrecadação tributária e, ainda, diante do superávit apurado na execução em relação à previsão constante da LOA, conforme será visto mais à frente, após as ações executadas pela Administração, relativas ao exercício fiscal de 2022, 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.

80. Além disso, o estudo técnico identificou na LOA a destinação de recursos para serviços de consultoria prestados por pessoa física (Elemento 35, Item 1, do Classificador Econômico da Despesa).⁷² Sob esse aspecto, o art. 35 da LDO prevê que não pode ser destinado recurso para atender despesas com pagamento, a qualquer título, a servidor da Administração Pública Direta ou Indireta, por serviços de consultoria ou de assistência técnica.⁷³ A Unidade Instrutiva procedeu à consulta do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), identificando a despesa de R\$1.538.622,04, no âmbito do Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais (IPLEMG), Ação 2009 - Direção Administrativa, pertencente ao Programa 705- Apoio às Políticas Públicas, mas sem indicação do nome do credor.⁷⁴

81. Foi aberta vista para esclarecimentos.

82. Na defesa apresentada,⁷⁵ a Advocacia-Geral do Estado informou que questionou o IPLEMG, o qual alegou não possuir quadro próprio de pessoal, sendo suas atividades exercidas por profissionais contratados ou por servidores postos à sua disposição.

⁷⁰ “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)

⁷¹ “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)

⁷² SGAP, peça nº 6, p. 43.

⁷³ “Art. 35. Não poderão ser destinados recursos para atender despesas com: [...] II - pagamento, a qualquer título, a servidor da administração pública direta ou indireta por serviços de consultoria ou de assistência técnica; [...]” (Lei estadual nº 23.831/2021)

⁷⁴ SGAP, peça nº 6, p. 43.

⁷⁵ SGAP, peça nº 22.



83. Este Órgão Ministerial considera improcedentes as alegações de defesa, não sendo explicado o motivo da falta de indicação do nome do credor no Siafi, sendo cabível o envio de **recomendação** ao Poder Executivo estadual para que:

► os órgãos das diversas áreas de gestão passem a observar as destinações de recursos e vedações previstas nos instrumentos de planejamento e orçamento, de forma transparente.

3.5. DA EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DAS AÇÕES DO PPAG

84. Passa-se à análise da execução física e financeira das ações do PPAG, utilizando-se o Índice de Avaliação do Planejamento (IAP) como indicador do êxito no planejamento orçamentário das ações e programas, segmentado em três componentes:

- EFIN (execução financeira);
- EFIS (execução física); e
- IEEO (índice de equilíbrio da execução orçamentária).

85. Sob a ótica financeira (ações com taxa de execução financeira satisfatória em relação ao planejado), destacam-se as seguintes áreas temáticas: Outros Poderes (64,52%); Saúde (60,26%); Cultura e Turismo (58,97%); Planejamento e Gestão (56,03%); Transparência, Combate à Corrupção, Integridade e Ouvidoria (55%); Fazenda (53,57%); e Meio Ambiente (51,16%).⁷⁶ Por outro lado, ainda quanto à execução financeira, as ações com piores resultados foram Advocacia-Geral (14,29%), Infraestrutura e Mobilidade (26,42%), e Desenvolvimento Econômico (27,54%).⁷⁷

86. Sobre a execução das metas físicas das ações – ações com taxa de execução física satisfatória em relação ao planejado –, destacam-se as seguintes áreas temáticas: Transparência, Combate à Corrupção, Integridade e Ouvidoria (90,48%); Fazenda (75%); e Educação (74,63%).⁷⁸ Por outro lado, as ações com execução física insatisfatória em relação ao planejado foram Desenvolvimento Social (35,85%), Desenvolvimento Econômico (36,23%) e Advocacia-Geral (42,86%).⁷⁹

87. Quanto ao equilíbrio entre as execuções física e financeira, as áreas de Transparência, Combate à Corrupção, Integridade e Ouvidoria (60%) e Planejamento e Gestão (56,81%) foram as únicas em que mais da metade das ações alcançaram resultado satisfatório.⁸⁰

⁷⁶ SGAP, peça nº 6, p. 45.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 46.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 47.



88. É importante lembrar que o IAP (média simples das frequências encontradas em Efin, Efis e Ieeo) deve ter os seus resultados interpretados conforme tabela elaborada pela CFAMGE, a seguir:

Interpretação de Resultado do IAP

Intervalo	Grau de Eficácia
≥ 0 e ≤ 20	crítico
> 20 e ≤ 40	baixo
> 40 e ≤ 60	razoável
> 60 e ≤ 80	bom
> 80 e ≤ 100	ótimo

Fonte: Elaborado pela Cfamge.

89. No exercício de 2022, o IAP obteve grau de eficácia razoável, situado no intervalo > 40 e ≤ 60 , apresentando o valor de 49,78, melhor que o ano de 2021, que alcançou 43,13.⁸¹

90. Apesar disso, os resultados por área temática sinalizam oportunidades de se aprimorar o planejamento naquelas que apresentaram grau de eficácia baixo (> 20 e ≤ 40) ou razoável (> 40 e ≤ 60), sendo os piores desempenhos registrados nos temas Desenvolvimento Econômico (28,50) e Advocacia-Geral (28,57), ambos no grau baixo de eficácia.⁸²

91. Já os melhores desempenhos foram nas áreas Transparência, Combate à Corrupção, Integridade e Ouvidoria (68,49) e Planejamento e Gestão (61,02), no grau considerado bom (> 60 e ≤ 80).⁸³

92. As áreas de Apoio e Suporte (59,40) obtiveram desempenho melhor do que as áreas Finalísticas (42,97), embora ambas estejam no grau razoável (> 40 e ≤ 60), com o grupo Finalístico mais próximo do limite de intervalo inferior, enquanto Apoio e Suporte está mais próximo do nível superior.⁸⁴

93. Veja-se a tabela⁸⁵ a seguir, que descreve o IAP apurado por área temática:

⁸¹ *Ibidem*, p. 48.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ *Ibidem*.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

IAP Apurado por Área Temática

Exercício de 2022

Área Temática	Frequência por Total - EFIN	Frequência por Total - EFIS	Frequência por Total - IEEO	IAP	Grau de Eficácia
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	32,65%	57,14%	28,57%	39,46	Baixo
Cultura e Turismo	58,97%	50,00%	25,64%	44,87	Razoável
Desenvolvimento Econômico	27,54%	36,23%	21,74%	28,50	Baixo
Desenvolvimento Social	37,74%	35,85%	35,85%	36,48	Baixo
Educação	40,30%	74,63%	38,81%	51,24	Razoável
Infraestrutura e Mobilidade	26,42%	54,72%	26,42%	35,85	Baixo
Meio Ambiente	51,16%	48,84%	37,21%	45,74	Razoável
Saúde	60,26%	66,67%	46,15%	57,69	Razoável
Segurança Pública	39,73%	54,79%	34,25%	42,92	Razoável
Consolidado das Áreas Finalísticas	41,41%	54,10%	33,40%	42,97	Razoável
Advocacia-Geral	14,29%	42,86%	28,57%	28,57	Baixo
Fazenda	53,57%	75,00%	46,43%	58,33	Razoável
Governo e Gabinete Militar	48,15%	53,57%	37,04%	46,25	Razoável
Transparência, Combate à Corrupção, Integridade e Ouvidoria	55,00%	90,48%	60,00%	68,49	Bom
Planejamento e Gestão	56,03%	70,23%	56,81%	61,02	Bom
Consolidado das Áreas de Apoio e Suporte	54,28%	69,94%	53,98%	59,40	Razoável
Outros Poderes	64,52%	70,97%	41,94%	59,14	Razoável
Consolidado Geral	47,09%	60,75%	41,50%	49,78	Razoável

Fonte: Banco de Dados do Sigplan.

Nota: Apenas para o cálculo das frequências do EFIS foram consideradas as ações não orçamentárias.

94. Cabe anotar que a área Finalística (42,97) apresentou resultado melhor no exercício de 2022, quando comparado ao exercício de 2021 (39,49), passando do grau de eficácia baixo para razoável. No entanto, como visto acima, os Programas de Apoio e Suporte ainda absorvem 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.

95. Tendo-se o exposto em consideração, propõe-se o 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.

96. Prosseguindo, o estudo técnico identificou 35 ações com desequilíbrio crítico de execução, as quais tiveram Efin acima de 130% e Efis abaixo de 70%. Veja-se tabela:⁸⁶

⁸⁶ *Ibidem*, p. 49.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Ações com Desequilíbrio Crítico de Execução

Exercício de 2022

Ação (OU responsável)	Área Temática	Financeiro (R\$)		Físico		EFIN	EFIS
		Previsão	Realização	Previsão	Realização		
		Financeira (LOA)	Financeira	Física	Física		
4448 - Mecanização no Campo (Sesep)	Agricultura, Pecuária e Abastecimento	25.375.896,00	70.970.860,20	132	95	2,80	0,12
4435 - Construção de Barragens (Sesep)		20.538,00	45.631.162,92	12	0	2.221,75	-
4516 - Diagnóstico das Cadeias Produtivas da Agropecuária (Sesep)		1.853.167,00	31.759.348,25	1	0	17,14	-
4123 - Conservação e Restauração do Patrimônio Cultural Protegido (Iepha-MG)	Cultura e Turismo	3.177.327,00	5.607.133,76	8	1	1,76	0,13
4262 - Gestão do Fomento à Cultura e à Economia Criativa (Sacul)		6.032.428,00	14.180.684,03	6	3	2,35	0,93
3003 - Manutenção da Infraestrutura de Distribuição (Cemig Distribuição)	Desenvolvimento Econômico	100.333.324,00	146.114.824,99	100	65	1,46	0,65
3006 - Manutenção da Infraestrutura de Geração (Cemig Geração/Transmissão)		5.080.966,00	13.774.797,42	100	58	2,71	0,58
4268 - Programa de Regularização Fundiária da RMVA (ARMIVA)		251.481,00	1.435.302,37	4.000	635	5,71	0,21
4498 - Sabor Produtivo Mais Inovador (Fapemig)		4.330.000,00	15.247.181,74	3.967	87	3,52	0,02
1012 - Qualificação Profissional (Sedes)		1.347.596,00	2.089.718,63	100	0	1,56	-
4011 - Apoio, Articulação e Execução de Projetos de Segurança Alimentar e Nutricional (Sedes)		1.000,00	858.476,52	17	0	858,48	-
4375 - Promoção de Ações de Fomento à Geração de Renda e Empreendedorismo (Sedes)		1.073.628,00	6.579.485,48	1.200	667	6,13	0,57
4095 - Fomento aos Empreendimentos da Economia Popular Solidária (Sedes)		314.316,00	2.083.331,74	70	0	6,63	-
4112 - Promoção da Cidadania e Participação Social (Sedes)	Desenvolvimento Social	2.493.578,00	3.337.201,62	14	7	1,34	0,53
4117 - Programa de Proteção a Vilas e Testemunhas Ameaçadas - ProVta (Sedes)		875.000,00	4.743.011,20	39	17	5,42	0,57
4133 - Apoio ao Controle Social e à Gestão Descentralizada do Sues (Fies)		115.400,00	385.180,25	34	23	3,23	0,68
4499 - Promoção dos Jogos do Interior de Minas (Sedes)		602.340,00	1.125.577,74	5.625	475	1,87	0,08
4535 - Rede Cuidar: Aprimoramento da Rede Socioassistencial do Sues (Fies)		1.000,00	8.026.531,12	120	71	8.026,53	0,59
4020 - Fortalecimento da Política de Assistência Estudantil (Uemg)	Educação	5.000.000,00	8.076.552,38	3.374	2.195	1,62	0,65
1036 - Melhoria das Instalações Fazendeiras (SEF)	Fazenda	1.000,00	1.494.837,72	1	0	1.494,84	-
4230 - Controle e Pesagem de Cargas (Furtrans)		28.000.000,00	82.655.000,00	41	7	2,96	0,17
4523 - Infraestrutura Ferroviária (Santita)	Infraestrutura e Mobilidade	1.000,00	35.179,89	1	0	35,18	-
4527 - Requalificação Urbana e Ambiental e Controle de Cheias do Córrego Fumagem - PAC Fumagem Vale (Santita)		30.000.000,00	138.168.080,96	144	0	4,61	-
4556 - Ampliação de Postos de Abastecimento Próprios do Estado - CBMMG (CBMMG)		100,00	946.754,96	2	0	6.467,55	-
7004 - Precatórios e Sentenças Judiciais (Jeapmg)	Planejamento e Gestão	300.000,00	2.296.079,84	240	87	7,65	0,36
7004 - Precatórios e Sentenças Judiciais (Fiam)		194.365,00	2.327.226,09	7	2	15,06	0,29
4440 - Vigilância Sanitária (FES)	Saúde	67.165.151,00	118.176.796,19	3.000	2.046	1,76	0,68
1046 - Procedimento de Polícia Judiciária Eletrônico - PPJE (PCMG)		1.000,00	2.456.831,38	1	0	2.456,83	-
1048 - Modernização e Expansão do Sistema Prisional - Reparação Brumadinho (Sejusp)		450.000,00	12.353.803,80	9	0	27,45	-
1068 - Implantação do Plano Digital (PCMG)		991.000,00	748.413,46	35	20	1,36	0,57
2262 - Modernização do Sistema de Radiocomunicação Operacional da PMMG (PMMG)	Segurança Pública	3.625.000,00	38.374.426,00	170	60	10,92	0,36
2263 - Reforma e Manutenção de Unidades Prédias (CBMMG)		900.000,00	1.557.317,27	25	4	1,73	0,16
4016 - Apoio Aéreo (PCMG)		6.006.888,00	7.992.191,41	700	248	1,33	0,35
4527 - Segurança Rural (PMMG)		301.000,00	1.248.000,00	64	4	4,15	0,06

Fonte: Banco de Dados do Sigplan.

97. Como se verifica, as áreas temáticas Desenvolvimento Social e Segurança Pública foram as que tiveram maior número de ações críticas.

98. Nesse ponto, o estudo técnico⁸⁷ trouxe importante observação sobre o descompasso orçamentário, semelhante ao já ocorrido no exercício de 2021, a saber:

[...] observam-se ações cujo crédito inicial se trata de janela orçamentária no valor de R\$ 1.000,00. Ocorre que, na ação 4535, o montante empenhado em 2022 se aproxima daquele empenhado em 2021 (R\$ 8,349 milhões), ano em que a dotação inicial da ação em comento também se tratava de uma janela orçamentária (crédito inicial de R\$ 10 mil). Semelhantemente, na ação 1036, foi empenhado R\$ 979 mil em 2021 frente a um crédito inicial de R\$ 1.000,00 fixado na LOA/21. Essas duas ações exemplificam a percepção de que os instrumentos de planejamento, utilizados na elaboração da LOA, muitas vezes não captam o descompasso orçamentário já ocorrido em exercícios anteriores. A CFAMGE entende que, ao fixar a expectativa de gasto em uma ação, deve-se observar todas as informações disponíveis sobre seu atual andamento, incluindo o histórico recente da execução orçamentária.

⁸⁷ *Ibidem*.



99. Isto posto, entende-se pelo envio de **recomendação** ao Poder Executivo estadual para que:

► evite a utilização de “janelas orçamentárias” (dotação orçamentária cujos valores são inferiores aos custos de implementação da ação governamental pretendida), observando-se todas as informações disponíveis de exercícios anteriores no momento de fixar os gastos para determinada ação governamental.

100. Quanto ao resultado consolidado do IAP por tipo de acompanhamento da ação governamental, reproduz-se a seguir tabela elaborada pela Unidade Técnica:⁸⁸

IAP por Tipo de Acompanhamento da Ação Governamental

Exercício de 2022

Tipo de Acompanhamento	Frequência por	Frequência por	Frequência por	IAP	Grau
	Total - EFIN	Total - EFIS	Total - IEEO		
Demais Projetos e Atividades	48,25%	61,42%	43,31%	50,99	Razoável
Projetos Estratégicos	32,31%	52,86%	18,46%	34,54	Baixo
Consolidado	47,09%	60,75%	41,50%	48,78	Razoável

Fonte: Banco de Dados do Sigplan.

Nota: Apenas para o cálculo das frequências do EFIS foram consideradas as ações não orçamentárias.

101. 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 apresentaram grau de eficácia baixo (34,54), embora esse resultado tenha sido ligeiramente melhor em relação a 2021 (30,38).

102. 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.

103. Assim, considerando a relevância das ações classificadas como projetos estratégicos no contexto da gestão governamental, este Órgão Ministerial conclui por **recomendação** ao Poder Executivo estadual para que:

► se atente para o baixo comprometimento com o planejamento das ações em projetos estratégicos, considerando sua relevância na gestão governamental, a exemplo da política de atenção hospitalar, gestão escolar e policiamento ostensivo geral.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 50.



3.6. REGIONALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

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

105. As determinações constitucionais para essa regionalização foram estabelecidas no art. 165, § 1º, da Carta Maior,⁸⁹ e art. 154 da CEMG.⁹⁰

106. Conforme o disposto no § 2º do art. 157 da Constituição estadual,⁹¹ entre as funções do orçamento fiscal está a “redução das desigualdades entre as regiões do Estado, segundo critério populacional”.

107. Em consonância com essa determinação, o art. 65 da LDO⁹² definiu que a execução de investimentos do orçamento fiscal deve ser feita de forma regionalizada.

108. Além disso, o art. 5º, inciso III, e o art. 6º, inciso IV, do Decreto estadual nº 48.328/2021⁹³ dispuseram sobre a programação orçamentária e financeira do Estado de Minas Gerais para o exercício em referência, tratando sobre o registro mensal, de forma regionalizada, do desempenho físico e orçamentário dos projetos estratégicos, e bimestral das ações de acompanhamento geral.

109. É oportuno consignar que no PPAG 2020-2023 o Estado adotou como padrão de distribuição espacial para execução orçamentária o critério de regionalização do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou seja, 13 (treze) Regiões Geográficas Intermediárias, acrescida da Estadual.

110. Veja-se na tabela⁹⁴ a seguir a execução orçamentária da despesa por região:

⁸⁹ “**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/1988)

⁹⁰ “**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/1989)

⁹¹ “**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)

⁹² “**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 23.831/2021)

⁹³ “**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 2022, 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 2022, de forma regionalizada, especialmente quanto ao desempenho físico e orçamentário previsto e realizado, com a validação bimestral no Sigplan; [...]” (Decreto estadual nº 48.328/2021)

⁹⁴ SGAP, peça nº 6, p. 51.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Execução Orçamentária da Despesa, por Região Geográfica Intermediária

Região Intermediária	2021			2022			Despesa Empenhada Per Capita ²	R\$
	Crédito Inicial	Despesa Empenhada	AV %	Crédito Inicial (A)	Despesa Empenhada (B)	AV % (B/A)		
Belo Horizonte	33.822.249.738,00	42.685.957.095,87	32,34	39.093.741.579,00	43.483.125.190,03	35,90	111,23	6.823,79
Juiz de Fora	5.654.549.551,00	9.274.602.217,53	7,03	6.720.741.275,00	8.593.842.677,90	7,09	127,87	3.633,48
Montes Claros	3.795.120.924,00	6.547.839.076,45	4,96	5.186.473.154,00	6.546.778.399,32	5,40	126,23	3.857,41
Varginha	3.522.533.283,00	6.150.536.386,99	4,66	4.540.957.739,00	5.313.382.162,80	4,39	117,01	3.205,63
Divinópolis	2.988.127.365,00	4.999.703.184,97	3,79	3.669.612.116,00	4.256.619.850,33	3,51	116,00	3.192,26
Pouso Alegre	2.495.864.237,00	4.891.657.279,83	3,71	3.096.492.015,00	4.107.719.655,04	3,39	132,66	3.128,96
Uberlândia	2.357.592.720,00	4.664.880.489,41	3,53	3.026.225.720,00	3.536.075.126,17	2,92	116,85	2.969,03
Teófilo Otoni	2.636.809.683,00	4.516.683.937,37	3,42	3.803.367.775,00	4.622.875.112,04	3,82	121,55	3.771,55
Ipatinga	1.859.621.407,00	3.685.438.365,01	2,79	2.474.017.383,00	3.099.834.132,93	2,56	125,30	2.987,85
Uberaba	1.670.919.691,00	3.682.511.713,77	2,79	2.190.215.558,00	2.631.925.168,64	2,17	120,17	3.187,96
Patos de Minas	1.916.631.300,00	3.715.469.833,26	2,81	2.526.862.089,00	3.090.317.177,92	2,55	122,30	3.704,84
Barbacena	2.037.338.836,00	3.240.281.257,65	2,45	2.335.341.223,00	2.899.378.620,66	2,39	124,15	3.698,58
Governador Valadares	1.912.081.024,00	3.078.043.579,06	2,33	2.481.949.284,00	3.026.265.097,03	2,50	121,93	3.901,34
Estadual	59.074.069.168,00	30.861.925.529,48	23,38	62.488.684.894,00	25.920.957.091,91	21,40	41,48	-
Total	125.743.508.927,00	131.995.530.946,65	100,00	143.634.671.894,00	121.129.095.462,72	100,00	84,33	5.657,09

FONTE: Banco de Dados da Seplog: Localizadores Monitoramento e Localizadores Planejamento, referentes ao 6º bimestre de 2021 e 2022.

Nota 1: Despesa Empenhada dividida pela população estimada pelo IBGE, em julho de 2021, para a Região Intermediária.

111. No exercício em análise, assim como nos anteriores, verificou-se a manutenção da concentração dos gastos públicos na região de Belo Horizonte (35,95%). Nesta última, as despesas empenhadas expandiram R\$797,168 milhões, comparada ao exercício anterior; havendo também cifras maiores na região de Teófilo Otoni, de R\$106,191 milhões.⁹⁵

112. Foram observados esforços para maior representatividade do estrato mais pobre e economicamente menos dinâmico do Estado, a saber: Teófilo Otoni, Montes Claros e Governador Valadares, que, juntos, alcançaram 11,72% do orçamento de 2022, com elevação de 1,01% em relação ao exercício de 2021.⁹⁶

113. Ressalte-se, por oportuno, que houve mais aderência da execução orçamentária com o crédito fixado na LOA, no exercício de 2022, no que diz respeito à regionalização, permanecendo a ocorrência de programação subestimada apenas na região de Pouso Alegre.⁹⁷

114. Em virtude dessas considerações, este *Parquet* opina por **recomendação ao Poder Executivo estadual** para que:

► mantenha os esforços no aprimoramento da gestão visando à distribuição espacial dos recursos entre as diversas regiões existentes no Estado.

⁹⁵ SGAP, peça n° 6, p. 51.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 52.



3.7. APROPRIAÇÃO DE DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS

115. Prosseguindo, cabe registrar que 123 (82%) dos 150 programas que compuseram o orçamento fiscal empenharam despesas com pessoal e encargos sociais.⁹⁸

116. A apropriação dos custos com pessoal e encargos sociais nas ações em que os servidores atuaram para o desenvolvimento da política pública dos diversos programas previstos no PPAG é resultado de nova metodologia de rateio, implementada no exercício de 2020, que contribuiu para transparência da gestão, melhor desempenho e planejamento das ações.

117. Em suma, a alocação dos custos com Pessoal e Encargos Sociais nas ações para as quais os servidores mais 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.⁹⁹

3.8. PREVISÃO E EXECUÇÃO DA RECEITA E DESPESA FISCAL

118. Como visto alhures, o Orçamento Fiscal para o exercício de 2022 foi aprovado pela Lei estadual nº 24.013/2021, que estimou a receita em R\$125,710 bilhões e fixou a despesa em R\$137,441 bilhões, valores 19% e 13% superiores aos de 2021, respectivamente.

119. Durante o exercício de 2022, houve **alteração na metodologia de reconhecimento das receitas, uma vez que a parte dos impostos arrecadados pertencentes aos Municípios deixou de ser lançada na receita estadual e passou a ser registrada como dedução**, diminuindo-se, destarte, aquela receita relativa ao Estado, conforme Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Mcasp – 9ª edição), na forma exposta pela Unidade Técnica.¹⁰⁰

120. Todavia, como essa alteração da metodologia de reconhecimento das receitas foi promovida após a publicação da LOA, a receita fiscal considerada naquela norma, no valor de R\$125,710 bilhões, diverge da previsão dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREOS) publicados e também do Siafi, R\$104,953 bilhões, com uma diferença de R\$20,757 bilhões (referente à cota-parte dos Municípios nos impostos arrecadados pelo Estado).¹⁰¹ Assim, enquanto a LOA prevê déficit de R\$11,732 bilhões, os dados do RREO apontam déficit de R\$32,489 bilhões.

121. Logo, deve ser considerado o valor previsto para a receita de R\$104,953 bilhões, com base na nova metodologia de deduções.

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ “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 nº 101/2000)

¹⁰⁰ SGAP, peça nº 6, p. 53.

¹⁰¹ *Ibidem*.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

122. Após atualização, a receita passou para R\$111,684 bilhões e aquela efetivamente arrecadada alcançou o montante líquido de R\$118,716 bilhões, o que representa aumento de 17% em relação ao exercício de 2021.¹⁰²

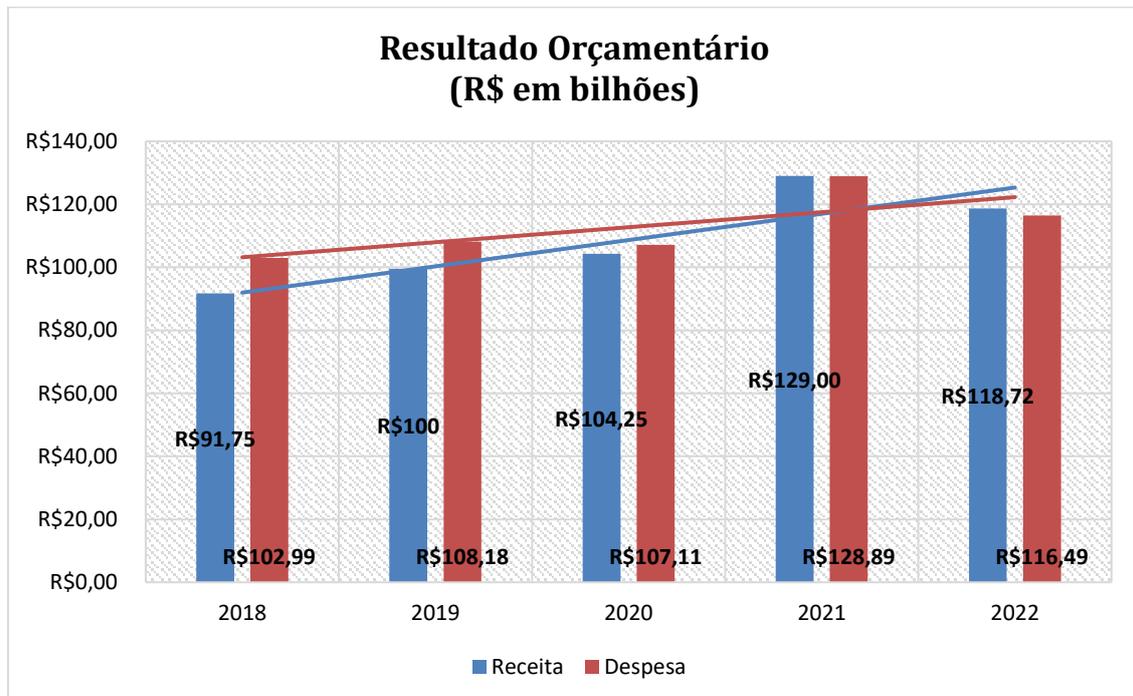
123. No tocante à despesa, essa foi fixada inicialmente em R\$137,441 bilhões, e o crédito autorizado (despesa atualizada ao fim do exercício) perfaz R\$149,175 bilhões.

124. A despesa efetivamente realizada no exercício de 2022 perfaz R\$116,490 bilhões.

125. A despesa empenhada, portanto, foi inferior à receita arrecadada, gerando resultado fiscal superavitário de R\$2,226 bilhões.

126. O gráfico a seguir retrata a evolução (2018-2022) da receita arrecadada e da despesa empenhada. Nos exercícios de 2021 e 2022, o Estado apresentou superávit da execução orçamentária, após sucessivos déficits nos anos anteriores.

127. Veja-se:



Fonte: elaboração própria a partir da análise de dados que tiveram por base os conteúdos extraídos de documentos e relatórios do Balanço Geral do Estado de Minas Gerais referente aos exercícios de 2018 (Proc. TCEMG 1.066.559), 2019 (Proc. TCEMG 1.088.786), 2020 (Proc. TCEMG 1.101.512), 2021 (Proc. TCEMG 1.114.783) e 2022 (Proc. TCEMG 1.144.601).

128. Portanto, deve ser reconhecido o resultado orçamentário superavitário, embora o Estado ainda tenha dificuldades financeiras com o crescente endividamento, déficit previdenciário e insuficiência de caixa para liquidar todas as despesas, como será visto adiante.

¹⁰² *Ibidem*, p. 54.



3.8.1. Receita fiscal

129. Da análise da arrecadação da receita fiscal do Estado, infere-se que foi alcançado o valor bruto de R\$154,178 bilhões, do qual foi deduzido o montante de R\$13,770 bilhões referente à parcela constitucional dos impostos destinada ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), ao adicional de ICMS para financiar ações do Fundo de Arrecadação da Miséria e à receita de cessão de direitos creditórios.¹⁰³

130. Após deduções, a arrecadação líquida perfaz R\$140,409 bilhões, dos quais R\$21,693 bilhões se referem à apropriação da cota-parte da distribuição constitucional ou legal de receitas pelos Municípios. **Ao fim do exercício, concluída a distribuição, a receita totalizou R\$118,716 bilhões, de forma regular.**

131. Conforme levantamento da CFAMGE, as principais fontes de recursos foram as seguintes: 10- Recursos Ordinários (R\$67.352.528 bilhões), 23- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - Fundeb (R\$11.092.482 bilhões), 58- Recursos para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS (R\$9.623.658 bilhões), 42- Contribuição Patronal para o RPPS (R\$5.391.147 bilhões), 95- Recursos Recebidos por Danos Advindos de Desastres Socioambientais (R\$3.078.676 bilhões); 60- Recursos Diretamente Arrecadados (R\$3.646.365 bilhões); 43- Contribuição do Servidor para o RPPS (2.983.889 bilhões); 27- Taxa de Segurança Pública (R\$1.832.190 bilhão); 11- Recursos de Desvinculação de Receitas (R\$1.454.896 bilhão); 78- Contribuição Militar para Custeio do Sistema de Proteção Social dos Militares (R\$1.474.263 bilhão); e 77- Taxa de Fiscalização Judiciária e Taxas e Multas Judiciais (R\$1.608.548 bilhão).¹⁰⁴

132. De outra parte, foi subestimada a previsão inicial das receitas concernentes à Remuneração de Depósitos Bancários, Outras Restituições, Multas Administrativas por Danos Ambientais, Outros Serviços, Restituição de Convênios, Amortização de Empréstimos Contratuais, Restituição de Despesas de Exercícios Anteriores, Outras Indenizações, Indenizações por Danos Causados ao Patrimônio Público, e Multas Previstas na Legislação sobre Defesa dos Direitos Difusos, que tiveram arrecadação efetiva acima de 500%.¹⁰⁵

133. Portanto, diante da previsão inicial subestimada das receitas acima especificadas, este representante do *Parquet* Especializado acolhe a sugestão de **recomendação da Unidade Técnica** para que

► o orçamento estadual reflita, da forma mais aproximada possível, a realidade, abstendo-se de previsões muito distantes do factível.

134. Na sequência, cabem ser destacadas as receitas correntes, que continuam a predominar na arrecadação do Estado. Entre elas, a participação mais relevante pertence

¹⁰³ *Ibidem*, p. 56.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 60.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 62.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

aos grupos Impostos/Taxas e Transferências Correntes, representando 77,25% e 22,30%, respectivamente, da receita total.¹⁰⁶

135. Já as receitas de capital tiveram sua representatividade aumentada a partir de 2021, em virtude do acordo celebrado entre o Estado e a Vale, registrado em Outras Receitas de Capital, com R\$3,405 bilhões em 2021 e R\$2,561 bilhões em 2022.¹⁰⁷

136. Levando-se em conta que o acordo da Vale tem previsão de encerramento em 2027, deve ser expedida **recomendação** ao Governo estadual para que

► mantenha esforços no sentido de melhorar a arrecadação das receitas de capital, de forma a contribuir para o desenvolvimento do Estado por meio de investimentos duradouros.

137. Quanto ao ingresso de receitas extraordinárias, cabe destacar o recebimento do acordo da Vale, no importe de R\$2,561 bilhões, como já dito, além da transferência pela União de R\$1,419 bilhão referente à Compensação Financeira pela Perda do ICMS – Lei Complementar federal nº 194/2022 – Cota-Parte do Estado, e de R\$318,250 milhões do Auxílio Financeiro pela Outorga de Crédito Tributário – ICMS e Etanol.¹⁰⁸

138. Entre as receitas tributárias (receitas correntes), destaca-se a receita de impostos e taxas, cujo valor de R\$91,709 bilhões superou em 7% o valor arrecadado em 2021.¹⁰⁹

139. Os tributos de competência estadual de maior arrecadação foram o ICMS, no valor líquido de R\$42,565 bilhões, 36% da Receita Fiscal líquida e 73% do grupo Impostos/Taxas; e o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), no valor de R\$6,589 bilhões, 6% da Receita Fiscal líquida e 7% do grupo Impostos/Taxas.¹¹⁰

140. A receita líquida do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), por sua vez, representou a terceira maior arrecadação entre os tributos e alcançou, no ano de 2022, R\$3,094 bilhões, com participação de 3% na Receita Fiscal Líquida e 5% na receita de impostos e taxas.¹¹¹

141. Cabe mencionar que as Taxas de Inspeção, Controle e Fiscalização, bem como o Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCD), representaram 7% e 2%, respectivamente, do grupo Impostos/Taxas.¹¹²

142. Além disso, o Adicional ICMS - Fundo Estadual de Combate à Pobreza, a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental, os Emolumentos e Custas Judiciais, e as Taxas pela Prestação de Serviços representaram menos de 1,3% do total de Impostos/Taxas.¹¹³

¹⁰⁶ *Ibidem.*

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 64.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 65.

¹⁰⁹ *Ibidem.*

¹¹⁰ *Ibidem.*

¹¹¹ *Ibidem*, p. 65-66.

¹¹² *Ibidem*, p. 66.

¹¹³ *Ibidem.*



143. Assim, entende-se satisfatória a arrecadação da receita fiscal, observando-se as recomendações acima especificadas.

3.8.1.1. Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS

144. Dando continuidade à análise das receitas, o ICMS possui a maior relevância na arrecadação estadual, estando previsto na Constituição da República,¹¹⁴ na Lei Complementar federal nº 87/1996 (Lei Kandir),¹¹⁵ na Lei estadual nº 6.763/1975¹¹⁶ e no Decreto estadual nº 43.080/2002 (Regulamento do ICMS - RICMS).¹¹⁷

145. A arrecadação do ICMS atingiu o montante líquido de R\$42.564.681.982,87 no encerramento de 2022,¹¹⁸ com crescimento de 4% comparado ao exercício de 2021.¹¹⁹

146. Do valor arrecadado, 25% são direcionados aos Municípios; e, dos 75% restantes, 20% vão para o Fundeb.

147. A maior representatividade da receita anual de ICMS, por atividade econômica, ocorreu na Indústria (53%), com destaque para a produção de combustíveis, material de transporte, produtos alimentícios, metalurgia básica, indústria extrativa e bebidas; bem como no setor de Comércio (29%), com destaque para o comércio atacadista e comércio varejista; no setor de Serviços (17%), com destaque para distribuição de energia elétrica, serviços de comunicação e outros serviços; além da Agropecuária (1%).¹²⁰

148. Nesse ponto, é importante lembrar que no exercício de 2022 ocorreram alterações legislativas no ICMS, com a edição das Leis Complementares federais nº 192 e 194.

149. De fato, a Lei Complementar federal nº 192/2022 passou a definir os combustíveis sobre os quais o imposto incidirá uma única vez, entre eles a gasolina, o etanol anidro e o diesel, com alíquotas uniformes em todo o território nacional, podendo ser diferenciadas por produto.¹²¹

¹¹⁴ “Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: [...] 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; [...]” (CR/1988)

¹¹⁵ Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR)

¹¹⁶ Consolida a Legislação Tributária do Estado de Minas Gerais e dá outras providências.

¹¹⁷ Aprova o Regulamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (RICMS).

¹¹⁸ Balanço Geral do Estado 2022 - Notas Explicativas. Secretaria de Estado de Fazenda. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/relatorio_contabil/balanco_2022/2022notasexplicativas.pdf

¹¹⁹ SGAP, peça nº 6, p. 66.

¹²⁰ *Ibidem*, p. 67.

¹²¹ “Art. 2º Os combustíveis sobre os quais incidirá uma única vez o ICMS, qualquer que seja sua finalidade, são os seguintes I - gasolina e etanol anidro combustível; II - diesel e biodiesel; e III - gás liquefeito de petróleo, inclusive o derivado do gás natural. Art. 3º Para a incidência do ICMS nos termos desta Lei Complementar, será observado o seguinte: [...] V - as alíquotas do imposto serão definidas mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, nos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

150. Já a Lei Complementar federal nº 194/2022 alterou o Código Tributário Nacional e a Lei Complementar federal nº 87/1996 (Lei Kandir), passando a considerar bens e serviços essenciais os relativos aos combustíveis, à energia elétrica, às comunicações e ao transporte coletivo, ficando vedada a fixação de alíquotas em patamar superior ao das operações em geral nos casos que envolvam esses bens e serviços.¹²²

151. As alterações legislativas mencionadas passaram a exercer impacto na arrecadação do Estado e, por consequência, de todos os Municípios, em virtude da determinação constitucional de repartição tributária do ICMS.

152. Diante da perda considerável na arrecadação do ICMS decorrente da aplicação das normas acima mencionadas e em face das alterações na cobrança do imposto, foram ajuizadas ações de controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

153. A análise empreendida pela CFAMGE trouxe considerações a esse respeito,¹²³ nos seguintes termos:

Essas duas normas foram objeto de ações de controle concentrado perante o Supremo Tribunal Federal – STF, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade 719171 e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 98472, ambas sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes. Vale destacar, a esse respeito, que **foi criada uma comissão, no âmbito do STF, formada por representantes dos Estados e da União, para buscar uma solução consensual** acerca da aplicação das Leis Complementares 192 e 194.

Conforme publicado no sítio eletrônico do STF, após as discussões acerca das normas, em 15/12/22, foi homologado acordo entre a União, Estados e DF sobre ICMS dos combustíveis, colocando fim ao impasse criado pelas leis. Dentre os pontos acertados, está a manutenção da essencialidade do diesel, do gás natural e do gás de cozinha (GLP). Dessa forma, a alíquota desses itens não pode ser superior à alíquota geral do tributo. Contudo, referentemente à essencialidade da gasolina, não houve consenso. Além disso, os representantes dos Estados também concordaram em celebrar, em 30 dias, um convênio no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz para dar tratamento uniforme ao tributo incidente sobre combustíveis, com exceção da gasolina. Por fim, a União encaminhará ao

termos da alínea g do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, observado o seguinte: a) serão uniformes em todo o território nacional e poderão ser diferenciadas por produto; [...]" (Lei Complementar federal nº 192/2022)

¹²² "Art. 1º. A Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 18-A: "Art. 18-A. Para fins da incidência do imposto de que trata o inciso II do *caput* do art. 155 da Constituição Federal, os combustíveis, o gás natural, a energia elétrica, as comunicações e o transporte coletivo são considerados bens e serviços essenciais e indispensáveis, que não podem ser tratados como supérfluos. Parágrafo único. Parágrafo único: Para efeito do disposto neste artigo: I - é vedada a fixação de alíquotas sobre as operações referidas no *caput* deste artigo em patamar superior ao das operações em geral, considerada a essencialidade dos bens e serviços; [...] Art. 2º. A Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), passa a vigorar com as seguintes alterações: [...] "Art. 32-A. As operações relativas aos combustíveis, ao gás natural, à energia elétrica, às comunicações e ao transporte coletivo, para fins de incidência de imposto de que trata esta Lei Complementar, são consideradas operações de bens e serviços essenciais e indispensáveis, que não podem ser tratados como supérfluos. § 1º Para efeito do disposto neste artigo: I - é vedada a fixação de alíquotas sobre as operações referidas no *caput* deste artigo em patamar superior ao das operações em geral, considerada a essencialidade dos bens e serviços; [...]" (Lei Complementar federal nº 194/2022)

¹²³ SGAP, peça nº 6, p. 69-70.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Congresso Nacional propostas de aperfeiçoamento legislativo da LC 194/22, que passou a considerar essenciais bens e serviços relativos aos combustíveis, e da LC 192/22, que uniformizou as alíquotas do ICMS sobre combustíveis, em todo o país.

Antes do mencionado acordo, porém, e a fim de observar as alterações ocorridas na legislação que rege a matéria, o Estado de Minas Gerais editou o Decreto Estadual 48.456, de 1/7/22, que fixa em 18% a alíquota do ICMS nas operações internas com combustíveis, energia elétrica e nas prestações internas de serviço de comunicação, bem como ajusta percentuais de redução da base de cálculo do imposto. Considerando, de forma exemplificativa, que, anteriormente a essas leis, a alíquota aplicada sobre operações com gasolina era de 31% e sobre energia elétrica, de 25% ou 30%, a depender do tipo de consumidor, a perda de arrecadação tende a ser substancial. Ressalte-se a importância, para o Estado, da arrecadação de ICMS sobre combustíveis, a segunda mais expressiva dentre os demais produtos (a primeira foi a receita obtida no setor do comércio), e sobre energia elétrica, a quarta maior, conforme informações extraídas da Evolução Anual da Arrecadação do ICMS por Produto, disponibilizada no portal da SEF. (Grifos nossos)

154. Assim, o Estado de Minas Gerais editou o Decreto nº 48.456/2022, que fixou a alíquota do ICMS em 18% (dezoito por cento) nas operações internas com combustíveis, energia elétrica e nas prestações internas de serviços de comunicação.¹²⁴

155. De outra parte, o art. 3º da Lei Complementar federal nº 194/2022 estabeleceu mecanismo de compensação dos prejuízos dos Estados, em 2022, quando as perdas excederem 5% da arrecadação do tributo em 2021, **devendo haver, nesse caso, redução do valor das parcelas dos contratos de dívida administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).**¹²⁵

156. Por sua vez, o § 7º do art. 3º da Lei Complementar federal nº 194/2022 dispôs que a regulamentação dessa compensação de prejuízos deveria ser feita por ato do Ministro de Estado da Economia.¹²⁶ Todavia, a demora na aludida regulamentação e o surgimento de controvérsias interpretativas acerca da metodologia a ser adotada para a compensação ensejaram o ajuizamento de ações no Supremo Tribunal Federal, entre elas, a Ação Cível Originária (ACO nº 3.594), pelo Estado de Minas Gerais.

¹²⁴ “Art. 1º – Fica estabelecida em 18% (dezoito por cento) a alíquota do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS: I – na operação interna com: a) combustíveis para aviação; b) gasolina para fins carburantes; c) energia elétrica para consumo residencial e para consumo da classe Comercial, Serviços e outras Atividades; II – na prestação interna de serviço de comunicação. [...]” (Decreto estadual nº 48.456/2022)

¹²⁵ “Art. 3º – A União deduzirá do valor das parcelas dos contratos de dívida do Estado ou do Distrito Federal administradas pela Secretaria do Tesouro Nacional, independentemente de formalização de aditivo contratual, as perdas de arrecadação dos Estados ou do Distrito Federal ocorridas no exercício de 2022 decorrentes da redução da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) que exceda ao percentual de 5% (cinco por cento) em relação à arrecadação deste tributo no ano de 2021. [...]” (Lei Complementar federal nº 194/2022)

¹²⁶ “Art. 3º – [...] § 7º Ato do Ministro de Estado da Economia regulamentará o disposto neste artigo”. (Lei Complementar federal nº 194/2022)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

157. A decisão liminar prolatada pela Suprema Corte na ACO N° 3.594 determinou que a União realizasse, a partir de agosto de 2022, a compensação nas parcelas vincendas dos contratos de dívidas do Estado, administrados pela STN, com as perdas do ICMS decorrentes das operações que envolvam os bens e serviços previstos nas Leis Complementares federais n° 192 e 194/2022, no que excederem o percentual de 5% do tributo arrecadado em 2021. Veja-se:

[...] defiro, em parte, os pedidos de tutela de urgência requerida (antecipação do item c.3 dos pedidos da exordial – itens “ii” e “iii” do parágrafo 70 da página 40 da inicial), para o fim de determinar à União que: (i) realize a compensação, a partir de agosto de 2022, nas parcelas vincendas dos contratos de dívidas do Estado requerente, administradas pela Secretaria do Tesouro Nacional, com as perdas relacionadas ao ICMS, a partir da entrada em vigor das Leis Complementares 192/2022 e 194/2022, incidente sobre combustíveis, gás natural, energia elétrica e comunicações, no que excederem a 5% (art. 3º), calculadas mês a mês, com base no mesmo período do ano anterior e com correção monetária (pelo IPCA-E); e (ii) abstenha-se de inscrever o Estado requerente em quaisquer cadastros de inadimplência administrados por si (Cauc, Cadin etc.), além de promover qualquer outro ato em desfavor daquele envolvendo os fatos ora debatidos nesta demanda, inclusive alteração ou reclassificação da Capacidade de Pagamento (Capag).

158. Após essa decisão, o Ministério da Economia, por meio da Portaria ME n° 7.899, de 2 de setembro de 2022,¹²⁷ regulamentou a dedução do valor das parcelas dos contratos de dívida do Estado, de que trata o art. 3º da Lei Complementar federal n° 194/2022, estabelecendo a competência da STN para apurar as perdas de arrecadação utilizando os dados da arrecadação nominal bruta de ICMS, sendo o valor a ser deduzido correspondente ao somatório das diferenças negativas entre a arrecadação de ICMS observada a cada mês do segundo semestre de 2022 e a arrecadação observada no mesmo período de 2021.

159. O estudo técnico da CFAMGE¹²⁸ apresentou a seguinte tabela com as perdas arrecadatórias do ICMS, o valor compensado e o saldo a compensar, havendo à época um crédito de R\$1,863 bilhão a ser compensado:

¹²⁷ Regulamenta a dedução do valor das parcelas dos contratos de dívida do Estado ou do Distrito Federal administradas pela Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento, de que trata o art. 3º da Lei Complementar n° 194, de 23 de junho de 2022.

¹²⁸ SGAP, peça n° 6, p. 72.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Perdas de Arrecadação e Compensação do ICMS

Exercício de 2022			R\$
Mês	Perda de Arrecadação ¹	Parcelas da Dívida ²	Valor Não Compensado
Julho	716.329.212	450.104.298	266.224.914
Agosto	777.473.735	453.478.227	323.995.508
Setembro	921.615.263	649.418.576	272.196.687
Outubro	948.374.550	635.875.191	312.499.359
Novembro	864.174.624	176.288.474	687.886.150
Total	4.227.967.384	2.365.164.766	1.862.802.618

Fonte: Nota Técnica nº 32/SEF/STE-SCGOV-DCGD/2022.

Notas: 1 - Perdas que excederam 5% em relação a 2021, calculadas pelo Estado.

2 - Contratos 004/98/STN/COAFI; 283/2022/CAF; BB/DMLP.

160. Além disso, após a dedução das parcelas da dívida, deveria o Estado transferir aos Municípios, na proporção da compensação, os valores relativos à quota-parte do imposto recebido. Desse modo, o Estado publicou dados sobre os repasses aos Municípios de parcela da compensação das perdas de arrecadação do ICMS,¹²⁹ em cumprimento à determinação do Supremo Tribunal Federal (STF) na ACO 3.594, acima referida. Veja-se a tabela extraída do estudo da Unidade Técnica,¹³⁰ com os repasses efetuados, a saber:

Repasses aos Municípios - Compensação das Perdas de Arrecadação do ICMS

Exercício de 2022		R\$
Data	Repassse	
01/09/2022	112.526.074,51	
06/10/2022	113.369.556,72	
07/10/2022	43.452.425,07	
14/10/2022	4.482.399,35	
03/11/2022	114.419.819,60	
04/11/2022	43.772.278,38	
05/12/2022	115.196.519,48	
07/12/2022	44.072.118,48	
Total	591.291.191,59	

Fonte: <http://www.fazenda.mg.gov.br/tesouro-estadual/administracao-financeira/repasses-aco-3.594/>

161. Por outro lado, em razão da redução dos preços da gasolina, foi editada a Emenda Constitucional nº 123, de 14 de julho de 2022,¹³¹ que estabeleceu a redução da carga

¹²⁹ <http://www.fazenda.mg.gov.br/tesouro-estadual/administracao-financeira/repasses-aco-3.594/>

¹³⁰ SGAP, peça nº 6, p. 72.

¹³¹ Altera o art. 225 da Constituição Federal para estabelecer diferencial de competitividade para os biocombustíveis; inclui o art. 120 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reconhecer o estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Márcilio Barenco Corrêa de Mello

tributária sobre o etanol hidratado, com o objetivo de aumentar sua competitividade em relação à gasolina. Nesse caso, também foi prevista a entrega de auxílio financeiro da União aos Estados que outorgassem créditos tributários do ICMS aos produtores ou distribuidores de etanol hidratado em seu território.¹³²

162. Após o recebimento regular das parcelas do auxílio financeiro referentes ao etanol, no valor total de R\$318,250 milhões,¹³³ o Estado divulgou dados acerca dos respectivos repasses aos Municípios,¹³⁴ conforme tabela¹³⁵ a seguir:

impactos sociais dela decorrentes; autoriza a União a entregar auxílio financeiro aos Estados e ao Distrito Federal que outorgarem créditos tributários do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) aos produtores e distribuidores de etanol hidratado; expande o auxílio Gás dos Brasileiros, de que trata a Lei nº 14.237, de 19 de novembro de 2021; institui auxílio para caminhoneiros autônomos; expande o Programa Auxílio Brasil, de que trata a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021; e institui auxílio para antes da Federação financiarem a gratuidade do transporte público.

¹³² “Art. 5º. Observado o disposto no art. 120 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a União, como únicas e exclusivas medidas a que se refere o parágrafo único do referido dispositivo, excluída a possibilidade de adoção de quaisquer outras: [...] V - entregará na forma de auxílio financeiro o valor de até R\$ 3.800.000.000,00 (três bilhões e oitocentos milhões de reais), em 5 (cinco) parcelas mensais no valor de até R\$ 760.000.000,00 (setecentos e sessenta milhões de reais) cada uma, de agosto a dezembro de 2022, exclusivamente para os Estados e o Distrito Federal que outorgarem créditos tributários do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) aos produtores ou distribuidores de etanol hidratado em seu território, em montante equivalente ao valor recebido; [...] § 5º Os créditos de que trata o inciso V do caput deste artigo observarão o seguinte: I - deverão ser outorgados até 31 de dezembro de 2022, podendo ser aproveitados nos exercícios posteriores; II - terão por objetivo reduzir a carga tributária da cadeia produtiva do etanol hidratado, de modo a manter diferencial competitivo em relação à gasolina; III - serão proporcionais à participação dos Estados e do Distrito Federal em relação ao consumo total do etanol hidratado em todos os Estados e no Distrito Federal no ano de 2021; IV - seu recebimento pelos Estados ou pelo Distrito Federal importará na renúncia ao direito sobre o qual se funda eventual ação que tenha como causa de pedir, direta ou indiretamente, qualquer tipo de indenização relativa a eventual perda de arrecadação decorrente da adoção do crédito presumido de que trata o inciso V do caput deste artigo nas operações com etanol hidratado em seu território; V - o auxílio financeiro será entregue pela Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia, mediante depósito, no Banco do Brasil S.A., na mesma conta bancária em que são depositados os repasses regulares do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), da seguinte forma: a) primeira parcela até o dia 31 de agosto de 2022; b) segunda parcela até o dia 30 de setembro de 2022; c) terceira parcela até o dia 31 de outubro de 2022; d) quarta parcela até o dia 30 de novembro de 2022; e) quinta parcela até o dia 27 de dezembro de 2022; VI - serão livres de vinculações a atividades ou a setores específicos, observadas: a) a repartição com os Municípios na proporção a que se refere o inciso IV do caput do art. 158 da Constituição Federal; b) a inclusão na base de cálculo para efeitos de aplicação do art. 212 e do inciso II do caput do art. 212-A da Constituição Federal; VII - serão entregues após a aprovação de norma específica, independentemente da deliberação de que trata a alínea "g" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal; e VIII - serão incluídos, como receita, no orçamento do ente beneficiário do auxílio e, como despesa, no orçamento da União e deverão ser deduzidos da receita corrente líquida da União. [...]” (Emenda Constitucional nº 123)

¹³³ SGAP, peça nº 6, p. 73.

¹³⁴ Cf. <https://www.fazenda.mg.gov.br/tesouro-estadual/administracao-financeira/auxilio-financeiro-ec-123-2022/>

¹³⁵ SGAP, peça nº 6, p. 73.



Repasse Auxílio Financeiro pela Outorga de Crédito Tributário - ICMS Etanol

Exercício de 2022						RS
Fonte	Auxílio Financeiro pela Outorga de Crédito Tributário - ICMS Etanol	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	Total
18	Cota Parte do Estado	63.650.028,69	127.300.057,38	63.650.028,69	63.650.028,69	318.250.143,45
20	Cota Parte dos Municípios	26.520.845,29	53.041.690,58	26.520.845,29	42.433.352,46	148.516.733,62
23	Cota Parte do Fundeb	15.912.507,17	31.825.014,34	15.912.507,17	-	63.650.028,68
Total		106.083.381,15	212.166.762,30	106.083.381,15	106.083.381,15	530.416.905,75

Fonte: Arquivo de Informações - Sinf.

163. Para permitir o controle dos recursos, o Estado criou a Fonte 18- Auxílio Financeiro pela Outorga de Crédito Tributário – ICMS Etanol, relacionada à EC 123, e o Elemento Item 9332- Despesas com o Repasse a Municípios devido à Compensação das Parcelas Vincendas dos Contratos de Dívidas do Estado com as Perdas Relacionadas ao ICMS, decorrentes das Leis Complementares federais nº 192 e 194.¹³⁶

164. Quanto ao declínio da receita de ICMS por setor, destaca-se o da energia elétrica, que no exercício de 2022 iniciou a queda de 37% em julho, chegando a 65% em outubro, na comparação com os mesmos meses de 2021, decorrente não só das alterações legislativas mencionadas, mas também da transição tarifária à época de Bandeira Vermelha (cobrança adicional de janeiro a abril de 2022 que aumentou o valor da energia elétrica pago pelos consumidores e, conseqüentemente, da arrecadação do ICMS) para Bandeira Verde (que não possui cobrança adicional).¹³⁷

165. Declínios relevantes na arrecadação do ICMS também foram observados no setor de combustíveis (31% em dezembro) e no setor de comunicações (49% em setembro), quando comparados ao exercício de 2021.¹³⁸

166. Sob outro enfoque, considerando a arrecadação total de 2022, verifica-se que houve decréscimo, se comparado a 2021, em energia elétrica (25%) e comunicações (16%), mas houve crescimento em combustíveis (4%) e transportes (30%).¹³⁹

167. Logo, foram prestadas informações sobre a arrecadação do ICMS.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 73-74.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 75.

¹³⁸ *Ibidem*.

¹³⁹ *Ibidem*.



3.8.1.2. Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA

168. O IPVA é um tributo anual, devido pelos proprietários de veículos e calculado sobre o respectivo valor venal do bem, estando previsto na Constituição da República de 1988.¹⁴⁰

169. A finalidade do imposto é viabilizar a construção e manutenção de ruas, avenidas, estradas e rodovias, sendo também condição obrigatória para licenciamento de veículos.

170. A distribuição da receita decorrente da arrecadação corresponde a 50% para o Estado e 50% para o Município onde o veículo foi emplacado.¹⁴¹ Da parcela que cabe ao Estado, 20% devem ser destinados ao Fundeb, retornando ao Estado e aos Municípios para serem aplicados na manutenção e no desenvolvimento da educação.

171. A arrecadação do IPVA alcançou em 2022 o montante de R\$7,734 bilhões, com elevação da ordem de 14% em relação ao exercício anterior.¹⁴²

172. Cumpre lembrar que no exercício de 2022 os valores arrecadados nos meses de janeiro e fevereiro foram inferiores aos recolhidos no mesmo período em 2021, em razão da iniciativa do Governo Estadual de adiar o pagamento da primeira parcela do IPVA e da cota única para o mês de março, sendo as demais parcelas nos meses imediatamente subsequentes; de modo que o terceiro mês do exercício apresentou os valores mais expressivos com este imposto.¹⁴³

173. Logo, foram prestadas as devidas informações sobre a arrecadação do IPVA.

3.8.1.3. Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF

174. De acordo com o art. 157, inciso I, da CR/1988, pertence aos Estados o produto da arrecadação do imposto incidente na fonte sobre rendimentos pagos em âmbito estadual.¹⁴⁴

175. Em 2022, a arrecadação do IRRF foi de R\$ 6,589 bilhões, apresentando acréscimo de 24% em comparação a 2021 – em razão do aumento geral da remuneração dos servidores estaduais –, que representa 6% na receita total.¹⁴⁵

176. Logo, foram prestadas as devidas informações sobre a arrecadação do IRRF.

¹⁴⁰ “Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: [...] III - propriedade de veículos automotores. [...]” (CR/1988)

¹⁴¹ “Art. 158. Pertencem aos Municípios: [...] III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios; [...]” (CR/1988)

¹⁴² SGAP, peça nº 6, p. 77.

¹⁴³ *Ibidem*.

¹⁴⁴ “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; [...]” (CR/1988)

¹⁴⁵ SGAP, peça nº 6, p. 77.



3.8.1.4. Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação – ITCD

177. O ITCD encontra-se previsto no art. 155, inciso I, da CR/1988,¹⁴⁶ bem como na Lei estadual nº 14.941/2003¹⁴⁷ e no Decreto estadual nº 43.981/2005.¹⁴⁸

178. A alíquota é de 5% sobre o valor de mercado dos bens transmitidos.

179. Em 2022 sua arrecadação alcançou R\$1,548 bilhão, o que equivale a 1% da receita total e 2% da receita de impostos e taxas. Foi identificado recuo de 1,24% em relação a 2021.¹⁴⁹

180. Logo, foram prestadas as devidas informações sobre a arrecadação do ITCD.

3.8.1.5. Taxas

181. É sabido que as taxas incidem em razão do regular exercício do poder de polícia ou da utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição (art. 145, inciso II, da CR/1988).

182. A arrecadação das taxas no Estado de Minas Gerais, no exercício de 2022, alcançou o montante de R\$5,120 bilhões, o que representa 4% da receita total e 6% da receita de impostos e taxas, com crescimento de 18% em relação a 2021.¹⁵⁰

183. Nesse sentido, foram prestadas as devidas informações sobre a arrecadação das taxas.

3.8.1.6. Transferências correntes

184. As transferências correntes¹⁵¹ alcançaram, no exercício de 2022, o montante de R\$26.470.958.108 bilhões (22% da receita total), superando em 27% a arrecadação do exercício anterior, com destaque para os recursos do Fundeb, Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, e Outras Transferências da União.¹⁵²

185. Nesse ponto, é importante mencionar a observação da CFAMGE acerca da divergência nos registros das transferências recebidas da União a título de Emendas Parlamentares Individuais e de Bancada,¹⁵³ nos seguintes termos:

¹⁴⁶ “Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos; [...]” (CR/1988)

¹⁴⁷ Dispõe sobre o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos - ITCD.

¹⁴⁸ Regulamenta o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos - ITCD.

¹⁴⁹ SGAP, peça nº 6, p. 78.

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 79.

¹⁵¹ Receita recebida de outras pessoas de direito público ou privado destinada a atender despesas de manutenção ou funcionamento que não impliquem em contraprestação direta em bens e serviços a quem efetuou essa transferência.

¹⁵² SGAP, peça nº 6, p. 80.

¹⁵³ *Ibidem*, p. 81.



Apesar da recomendação deste Tribunal, em 2020, de melhoria dos controles, de forma a tornar mais transparentes as transferências recebidas da União a título de emendas parlamentares individuais e de bancada, e das já existentes classificações de receita para contabilização desses recursos, os registros foram feitos de maneira difusa, o que não permite a visualização dos recebimentos de forma clara, como evidenciado no tópico da Receita Corrente Líquida deste relatório. **Embora exista, na classificação orçamentária, Tipo de Receita específico para as emendas individuais, denominado Transferências Advindas de Emendas Parlamentares Individuais, o registro referente a tais recursos foi realizado no Tipo Outras Transferências da União, R\$2,103 milhões. Ainda assim, o total diverge do valor constante no sítio eletrônico da STN, R\$ 57,164 milhões, não sendo possível localizar a contabilização da diferença, R\$ 55,061 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\$ 85,097 milhões. Esta unidade técnica ressalta que, conforme explicitado no tópico Receita Corrente Líquida deste relatório, as deduções no cálculo da RCL, a título de emendas parlamentares, também **não coincidem com os valores demonstrados pela STN.** Assim, reforça-se a sugestão de determinação para que o Estado adote os controles necessários para evidenciar de forma mais transparente as suas fontes de recursos arrecadados. (Grifos nossos)

186. A mesma questão já foi objeto de recomendação na análise de exercícios anteriores. Logo, este Órgão Ministerial acompanha o entendimento da Unidade Técnica, no sentido de 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.

3.8.1.7. Receita patrimonial

187. A **receita patrimonial**,¹⁵⁴ por sua vez, totalizou R\$5,482 bilhões, ou seja, 5% da receita total, com crescimento da ordem de 10% (R\$489,227 milhões) em comparação ao exercício anterior. A maior parte dessa receita foi oriunda das seguintes fontes: remuneração dos recursos do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e dividendos e juros sobre o capital próprio recebido das empresas de economia mista e de ações de outras empresas.¹⁵⁵

188. Logo, foram prestadas as devidas informações sobre a receita patrimonial.

¹⁵⁴ Receitas provenientes da fruição de patrimônio pertencente ao ente público, tais como as decorrentes de aluguéis, dividendos, compensações financeiras, royalties, concessões, entre outras.

¹⁵⁵ SGAP, peça nº 6, p. 82.



3.8.1.8. Receita de contribuições

189. As receitas de contribuições¹⁵⁶ foram responsáveis por 10% da receita total e alcançaram, no exercício, o montante de R\$11,370 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.¹⁵⁷

190. Logo, foram prestadas as devidas informações sobre a receita de contribuições.

3.8.2. Renúncia de receita

191. 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; incentivar atividades econômicas ou alavancar o desenvolvimento de certas regiões.

192. 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.¹⁵⁸

193. A renúncia de receita compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenções em caráter não geral, alteração de alíquota ou mudança da base de cálculo que implique redução de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado (art. 14, § 1º, LRF).¹⁵⁹

194. Todavia, 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/1988¹⁶⁰ e no art. 14, incisos I e II, da LRF.¹⁶¹

¹⁵⁶ Receitas provenientes de contribuições sociais, de contribuições de intervenção no domínio econômico e de contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas.

¹⁵⁷ SGAP, peça nº 6, p. 82.

¹⁵⁸ OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 463.

¹⁵⁹ “Art. 14. [...] § 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. [...]” (Lei Complementar federal nº 101/2000)

¹⁶⁰ “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, § 2º, XII, g. [...]” (CR/1988)

¹⁶¹ “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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

195. Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, para fins de renúncia de receita, são necessárias medidas de compensação, a fim de que inexistam 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.

196. 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.¹⁶²

197. 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 prioritárias, assim como o resultado do equilíbrio fiscal do Estado.

3.8.2.1. Estimativas na LDO e na LOA

198. A LDO apresentou o Anexo de Metas Fiscais com o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita, conforme dados da tabela¹⁶³ a seguir reproduzida:

Renúncia Total Estimada na LDO 2022

Exercícios de 2022 a 2024	R\$					
	2022		2023		2024	
	Valor	AV %	Valor	AV %	Valor	AV %
Novas Renúncias	120.509	0,00	127.280	0,00	134.090	0,00
Renúncias Consolidadas	10.154.121.088	89,85	10.352.482.007	89,52	10.869.466.033	89,49
Benefícios Heterônomos	1.147.377.076	10,15	1.211.836.902	10,48	1.276.679.906	10,51
Total	11.301.618.673	100,00	11.564.446.189	100,00	12.146.280.029	100,00
Receita de ICMS (com juros, multas e dívida ativa).	61.565.459.471	18,36	65.014.829.643	17,79	68.460.407.514	17,74
Receita Tributária (ICMS, IPVA, ITCD, Taxa, IRRF, com juros, multa e dívida ativa)	78.872.764.343	14,33	83.004.273.203	13,93	87.148.359.241	13,94
Receita Corrente	106.011.465.634	10,66	110.793.258.897	10,44	116.062.117.189	10,47

Fonte: LDO 2022 - Anexo I - Metas Fiscais.

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)

¹⁶² “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)

¹⁶³ SGAP, peça nº 6, p. 88.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

199. 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. Os dados foram consolidados na tabela¹⁶⁴ a seguir:

Renúncia Estimada na LOA 2022

Exercício de 2022						R\$
Grupos	Valor	AV %	% sobre a Receita Corrente	% sobre a Receita Tributária	% sobre o ICMS	
Novas Renúncias	589.535.000	4,18	0,51	0,68	0,87	
Renúncias Consolidadas	11.793.945.631	83,55	10,14	13,64	17,32	
Benefícios Heterônomos	1.732.698.000	12,27	1,49	2,00	2,54	
Total das Perdas	14.116.178.631	100,00	12,14	16,33	20,73	

Fonte: LOA 2022 - Demonstrativo Regionalizado do Efeito sobre a Receita e a Despesa Decorrentes de Benefícios Fiscais.

Receita Corrente = R\$ 116.316.893.331,00; Receita Tributária = R\$ 86.439.619.737,00;

Receita de ICMS = R\$ 68.094.311.645,00.

200. Conforme os dados apresentados, a previsão para os três grupos (“novas renúncias”, “renúncias consolidadas” e “benefícios heterônomos”) somou R\$14,116 bilhões na LOA, ultrapassando em 25% o valor previsto na LDO, de R\$11,302 bilhões.

201. De acordo com esclarecimento prestado pela Secretaria de Estado de Fazenda (SEF),¹⁶⁵ a divergência entre os dois instrumentos de planejamento se explica em virtude da data de entrega da estimativa da LDO/2022 ter sido anterior à Lei estadual nº 23.801, de 21 de maio de 2021, que instituiu o Plano de Regularização e Incentivo para a Retomada da Atividade Econômica no Estado de Minas Gerais – Recomeça Minas, com 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, cujos efeitos só puderam ser informados na LOA/2022.

202. Este Parquet acolhe a justificativa apresentada pela SEF.

3.8.2.2. Renúncias de receitas efetivadas

203. Segundo os levantamentos da CFAMGE,¹⁶⁶ o total das renúncias de receitas efetivamente concedidas no exercício de 2022 alcançou a cifra de R\$15.383.608.375 bilhões, ligeiramente superior ao previsto na LOA.

204. Desse montante, R\$44.384.041 milhões corresponderam às novas renúncias, superando em 16,55% a previsão da LOA 2022, devido a remissões de ICMS e isenções de

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 89.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 90.

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 92-93.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

IPVA não contempladas na LOA.¹⁶⁷ A esse respeito, impende salientar que a Secretaria de Estado de Fazenda (SEF) prestou informações¹⁶⁸ e alegou que as remissões do ICMS refletiram o incremento de receita durante o exercício decorrente da incidência de tributação nas operações de importação de fertilizantes e seus insumos (não mais isentas), na forma estabelecida pelo Convênio ICMS 26/21. Já as isenções de IPVA ocorreram após alteração do respectivo Regulamento (Decreto estadual nº 43.709/2003), por meio do Decreto estadual nº 48.386/2022, que ampliou de R\$70 mil para R\$100 mil a faixa de isenção para pessoas com deficiência.

205. As renúncias consolidadas, por sua vez, corresponderam à 78% do total concedido, alcançando R\$12,009 bilhões, de modo que superaram em 22% o previsto na LOA.¹⁶⁹

206. Não houve informações sobre os valores dos benefícios heterônomos concedidos (aqueles aos quais o Estado se submete por norma nacional). A SEF prestou esclarecimentos por meio da AGE, alegando o cumprimento de dever legal previsto na LDO da União (Lei federal nº 14.194/2021), que excluiu o Simples Nacional do conceito de renúncia fiscal.¹⁷⁰

207. A alegação de defesa não merece prosperar. Em que pese a decisão da União de excluir o Simples Nacional do rol das renúncias de receitas definidas pela LRF, para compor a LDO e a LOA da União, tal providência não alcança a esfera estadual.

208. Logo, deve ser enviada recomendação ao Poder Executivo estadual, para que

▶ passe a apresentar os valores dos benefícios heterônomos concedidos nos demonstrativos das prestações de contas.

209. Por sua vez, na comparação com algumas despesas essenciais, as perdas com renúncias de receitas representaram 80% dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), no exercício de 2022, e ultrapassaram 73% do aplicado em ações e serviços públicos de saúde (ASPS).¹⁷¹

210. Sobre os registros contábeis das renúncias de receitas previstas e efetivadas, não foram identificados os devidos lançamentos em 2022, em inobservância à IPC 16- Benefícios Fiscais (Instruções de Procedimentos Contábeis), publicada pela STN em novembro de 2020.¹⁷²

211. Assim, deve ser expedida determinação ao Poder Executivo do Estado de Minas Gerais para que

▶ proceda à adequação da evidenciação contábil da renúncia de receita, nos moldes definidos na norma de regência.

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 93.

¹⁶⁸ *Ibidem*.

¹⁶⁹ *Ibidem*.

¹⁷⁰ SGAP, peça nº 22.

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 93-94.

¹⁷² *Ibidem*, p. 94.



3.8.3. Despesa fiscal

212. A LOA fixou, no Orçamento Fiscal para o exercício de 2022, gastos da ordem de R\$137,441 bilhões. A execução orçamentária perfaz R\$116,490 bilhões, alcançando 78% do total autorizado.¹⁷³

213. Em 2022, houve queda da despesa de aproximadamente 10% em relação a 2021.¹⁷⁴

3.8.3.1. Grupos de despesa

214. Pelo enfoque dos grupos de despesa, o estudo desenvolvido pela CFAMGE demonstra que Pessoal e Encargos Sociais apresentou aumento linear de 12% da despesa liquidada em relação a 2021,¹⁷⁵ seja pela necessidade de admissões de pessoal para fazer frente às diversas demandas sociais, seja por aspectos relacionados à propensão natural de crescimento da folha de pessoal.

215. Já em relação a Outras Despesas Correntes, observa-se queda de 41% da despesa realizada em relação ao exercício de 2021, motivada pela alteração na metodologia de reconhecimento das receitas.¹⁷⁶ De fato, como visto anteriormente, a parte dos impostos arrecadados que competem aos Municípios passou a ser tratada como dedução de receita do Estado, deixando de ser contabilizada e registrada no elemento Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas, o que influenciou as despesas.

216. Quanto a Juros e Encargos da Dívida, assim como Amortização da Dívida, no que diz respeito à despesa realizada, o estudo técnico da CFAMGE identificou a ocorrência de queda de 2021 para 2022, de 61% e 26%, respectivamente.¹⁷⁷

217. No que se refere ao grupo Investimentos, as despesas realizadas aumentaram 46% em relação a 2021.¹⁷⁸

218. Veja-se o gráfico a seguir:

¹⁷³ *Ibidem*, p. 96-97.

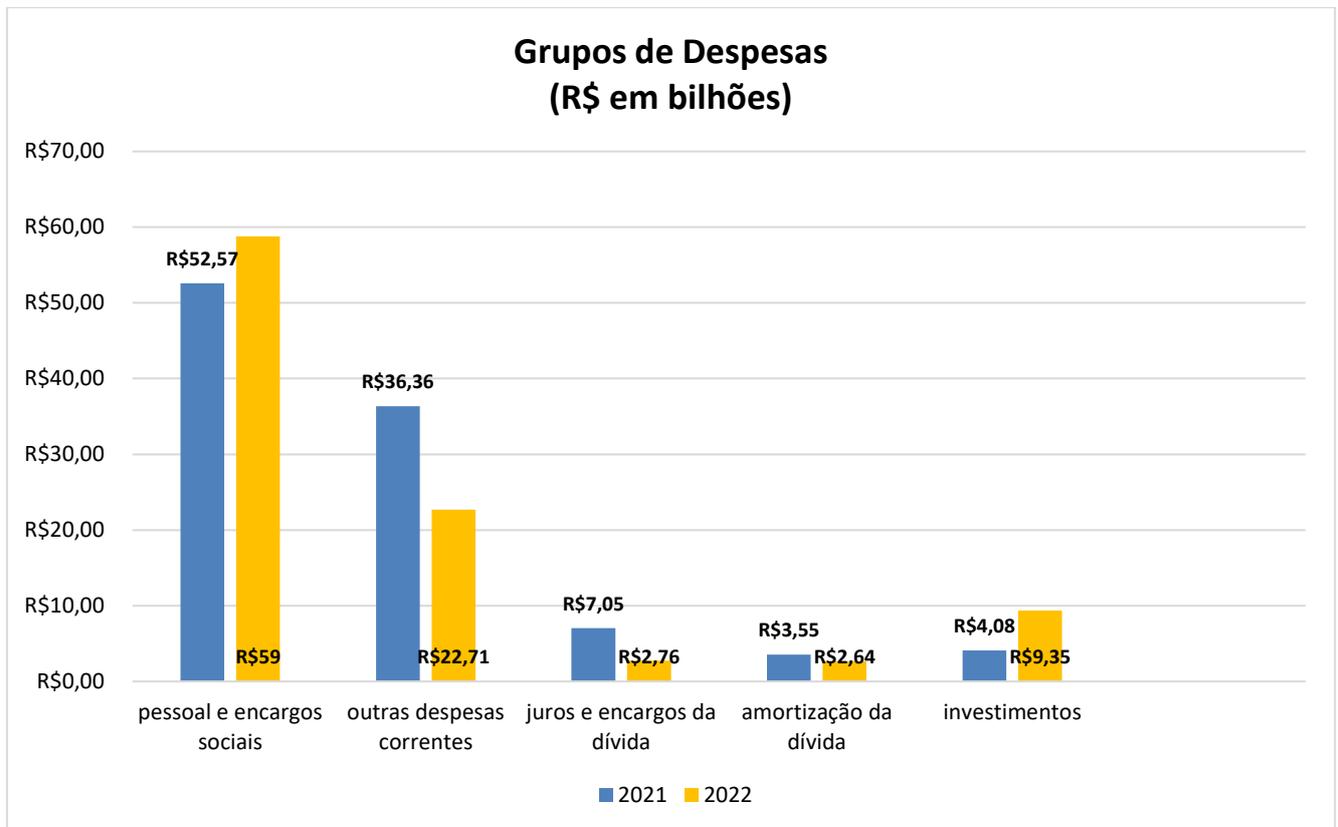
¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 97.

¹⁷⁵ *Ibidem*.

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 98.

¹⁷⁷ *Ibidem*.

¹⁷⁸ *Ibidem*.



Fonte: elaboração própria a partir da análise de dados que tiveram por base os conteúdos extraídos de documentos e relatórios do Balanço Geral do Estado de Minas Gerais referente aos exercícios de 2021 (Proc. 1.114.783) e 2022 (Proc. 1.144.601).

219. Assim, restaram demonstradas as variações por grupos de despesas.

3.8.3.2. Despesa por programas

220. O planejamento do Estado para 2022 apresentou 150 programas, com o maior volume de recursos empenhados nos seguintes: Apoio às Políticas Públicas, Ensino Fundamental, Prestação Jurisdicional, Polícia Ostensiva, Ensino Médio, Infraestrutura do Sistema Prisional, Execução Descentralizada e Autônoma das Ações e Serviços de Saúde, Investigação, Processo Judiciário e Política Estadual de Atenção Hospitalar, que, conjuntamente, representaram 79% do crédito total autorizado e 76% das despesas realizadas.¹⁷⁹

221. Quanto à faixa de execução dos programas em face do crédito autorizado, considerando o total de 150 programas previstos, a Unidade Técnica observou que 16% (24 programas) tiveram execução inferior a 50%.¹⁸⁰

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 99-100.

¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 100.



222. Assim, deve ser expedida **recomendação** ao Poder Executivo do Estado de Minas Gerais para que

▶ passe a realizar planejamento mais assertivo, com o fim de assegurar a execução satisfatória de todos os programas de governo.

3.8.3.3. Despesas por funções de governo

223. No exercício de 2022, as cinco principais funções de governo foram: Previdência Social, Segurança Pública, Educação, Encargos Especiais e Saúde, que juntas concentraram R\$93,422 bilhões de reais (80%) das despesas totais empenhadas no período.¹⁸¹

224. Sob o enfoque da execução, as maiores funções em relação ao planejado foram Indústria (99,9%), Previdência Social (98%), e Legislativa (97,7%).¹⁸²

225. Ainda quanto à execução, as menores funções em relação ao planejado foram Encargos Especiais (19%), Habitação (26,54%) e Relações Exteriores (38,9%).¹⁸³ Como se depreende dos dados informados, apesar de Encargos Especiais estar entre as maiores funções em termos de despesa empenhada, sua realização ficou entre as menores em relação ao planejado, não atingindo a totalidade do crédito autorizado, especialmente em razão da previsão de gastos que iriam compor o Serviço da Dívida e as Transferências Municipais, mas que não se concretizaram no exercício sob análise.

226. Logo, deve ser expedida **recomendação** ao Governo Estadual para que

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

227. Também é importante destacar o comportamento das despesas empenhadas por função de governo em 2022. Sobre esse aspecto, as funções que tiveram aumento de despesa empenhada relevante, acima de 100%, em 2022, se comparadas a 2021, foram Indústria (19.696%), Energia (468%), Comércio e Serviços (181%), Ciência e Tecnologia (157%) e Urbanismo (137%).¹⁸⁴

228. De outra parte, verificou-se queda de 55% na despesa empenhada em Encargos Especiais em relação à 2021, bem como de 69% em Relações Exteriores, de 74% em Assistência Social e de 79% em Saneamento.¹⁸⁵

¹⁸¹ *Ibidem*.

¹⁸² *Ibidem*, p. 101.

¹⁸³ *Ibidem*.

¹⁸⁴ *Ibidem*.

¹⁸⁵ *Ibidem*.



229. Já a função Educação apresentou crescimento de 18% em 2022,¹⁸⁶ o que é positivo por se tratar de uma das principais demandas sociais, a exigir o contínuo aporte de recursos e melhoria da qualidade dos gastos nessa área.

230. O Órgão Técnico apontou, ainda, a execução de uma despesa classificada em Contribuições, no montante de R\$591,291 milhões, para atender às despesas com transferências aos Municípios decorrentes das perdas de arrecadação do ICMS, conforme empenho nº 18, registrado em 29.12.2022.¹⁸⁷ Foi aberta vista acerca desse tópico, pois os valores referentes a tais transferências deveriam ter sido classificados como dedução da receita.

231. Na defesa apresentada pela AGE,¹⁸⁸ a Superintendência Central de Administração Financeira (Scaf) informou que seguiu entendimento firmado na Nota Técnica SEI nº 50857/2022/ME, segundo a qual os valores referentes às transferências aos Municípios decorrentes da perda de receita do Estado em razão da redução da arrecadação do ICMS deveriam ser registrados como despesa orçamentária.

232. Este Órgão Ministerial acolhe as alegações de defesa, por se tratar de orientação constante da Nota Técnica mencionada.

3.9. EMENDAS PARLAMENTARES DE EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA

233. As emendas parlamentares são instrumentos de alteração e/ou aperfeiçoamento de toda e qualquer matéria sujeita a 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 do projeto de lei que resultará no orçamento a ser executado pelo Poder Executivo.

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

¹⁸⁶ *Ibidem*, p. 102.

¹⁸⁷ *Ibidem*.

¹⁸⁸ SGAP, peça nº 22.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

235. O art. 139 do ADCT/CEMG¹⁸⁹ estabeleceu o aumento progressivo anual para as emendas individuais inseridas à época no art. 160, § 4º, da CEMG,¹⁹⁰ 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, cujos percentuais incidirão sobre o valor da RCL.

236. Além disso, essas emendas serão calculadas com base na RCL, prevista nos Projetos de Lei de Orçamento Anual, sendo 50% desses percentuais destinados às ações e aos serviços públicos de saúde.

237. Por sua vez, o art. 141 do ADCT/CEMG¹⁹¹ tratou do regime progressivo para as emendas de blocos e bancadas (art. 160, § 6º, inciso II e § 18 da Constituição mineira),¹⁹² dispondo que serão de execução orçamentária e financeira obrigatória as programações

¹⁸⁹ “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)

¹⁹⁰ “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/1989)

¹⁹¹ “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)

¹⁹² “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/1989)



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 RCL 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.

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

3.9.1. Emendas parlamentares individuais

239. Conforme dados constantes do relatório técnico, a Receita Corrente Líquida prevista no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para 2022 foi de R\$78,905 bilhões. Desse montante, 1% (R\$789,047 milhões) foi destinado a acobertar as emendas parlamentares individuais, com base no regime progressivo estabelecido à época pelo art. 160, § 4º, da Constituição Mineira¹⁹³ e art. 139, inciso IV,¹⁹⁴ do respectivo ADCT. Coube a cada deputado estadual o valor de R\$10,247 milhões a título de emenda parlamentar.

240. É importante registrar que 50,05% do valor total das emendas individuais-destinadas à saúde correspondem a R\$394,947 milhões, o que atinge o mínimo de 50% exigido pela Constituição estadual.

241. Por sua vez, considerando a RCL realizada no exercício de 2021 (R\$82,454 bilhões), o valor de execução obrigatória dessas emendas, observado o regime progressivo previsto no ADCT, seria de R\$824,536 milhões, cabendo a cada parlamentar a importância de R\$10,708 milhões.¹⁹⁵

242. Como a Receita Corrente Líquida realizada em 2021 foi superior à prevista no projeto de LOA de 2022, o montante de execução obrigatória excedeu a dotação inicial autorizada para as emendas. Em virtude disso, o § 2º do art. 9º da LOA de 2022¹⁹⁶ autoriza o Poder Executivo, nesse caso, a abrir créditos suplementares para cumprir o art. 160 da Constituição estadual.

¹⁹³ “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/1989)

¹⁹⁴ “Art. 139 – O disposto no § 4º do art. 160 da Constituição do Estado será cumprido progressivamente, da seguinte forma: [...] 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)

¹⁹⁵ SGAP, peça nº 6, p. 103.

¹⁹⁶ “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. [...] § 2º- **Caso a Receita Corrente Líquida realizada no exercício financeiro de 2021 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 24.013/2021, grifos nossos)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

243. Dessa forma, houve a abertura de créditos suplementares que viabilizaram a observância do limite constitucional de execução obrigatória,¹⁹⁷ no valor de R\$35,278 milhões, acrescido de R\$276,589 mil pelo Decreto nº 717, de 04.11.2022.¹⁹⁸

244. Além disso, como observou a Unidade Técnica,¹⁹⁹ as emendas parlamentares são classificadas no Siafi com o Índice de Procedência e Uso 8- Recursos Recebidos para Emendas Parlamentares, que identifica a origem e a utilização dos recursos, mas não permite separar as emendas de execução obrigatória das demais, devido à ausência de IPU (Identificador de Procedência e Uso) exclusivos para emendas impositivas, tampouco a segregação em emendas individuais, de blocos e de bancadas.

245. Tal apontamento foi objeto de recomendação desse Tribunal nos pareceres do Balanço Geral do Estado, exercícios de 2019 e 2020, diante da impossibilidade de acompanhamento, pelo Siafi, das emendas de execução obrigatória.

246. A esse respeito, a Secretaria de Estado de Governo (Segov-MG) informou que o Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos do Estado de Minas Gerais (Sigcon) possui módulo específico para o acompanhamento das emendas parlamentares impositivas, desde a indicação dos recursos até a inclusão de dados sobre a execução das programações. Observou, ainda, que nem todas as formas de execução das emendas parlamentares são geridas por meio do Sigcon, o qual possui integração com outros sistemas corporativos do Governo de Minas Gerais.²⁰⁰ Ademais, a Segov informou a respeito da disponibilização no Sigcon da funcionalidade do Controle de Execução, de forma a contribuir para a transparência da gestão e controle acerca da operacionalização das emendas impositivas estaduais.²⁰¹ Também mencionou a criação de uma página da transparência para as emendas impositivas.²⁰²

247. Assim, este Órgão Ministerial entende que o Poder Executivo tem promovido medidas de ampliação da transparência e controle dos processos inerentes às emendas impositivas, como recomendado no Balanço Geral do Estado 2019/2020.

248. Quanto à execução financeira das emendas individuais, o estudo desenvolvido pela CFAMGE verificou que 100% do valor utilizado, R\$813,267 milhões, foi empenhado.²⁰³

249. Além disso, com exceção de dois deputados, 75 membros do Poder Legislativo fizeram uso, por meio de indicações, de mais de 90% do valor previsto (R\$10,708 milhões), sendo que o total atingiu 99,635%.²⁰⁴

¹⁹⁷ SGAP, peça nº 6, p. 103.

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 104.

¹⁹⁹ *Ibidem*.

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 105.

²⁰¹ *Ibidem*.

²⁰² *Ibidem*.

²⁰³ *Ibidem*.

²⁰⁴ *Ibidem*, p. 109.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

250. Por sua vez, 96,01% do total empenhado foi pago, alcançando-se o montante de R\$780,752 milhões.²⁰⁵

251. Com relação aos valores executados por regiões geográficas intermediárias, o estudo técnico observou que, dos 853 Municípios do Estado de Minas Gerais, 836 foram contemplados com indicações de parlamentares.²⁰⁶

252. A região de Juiz de Fora, com 143 Municípios contemplados, foi a que mais recebeu indicações legislativas destinando recursos para determinadas obras, projetos ou instituições, tendo sido pagas despesas de R\$119,478 milhões, 15% do total, com valor pago *per capita* de R\$50,69. Quanto à região de Belo Horizonte, foi a segunda maior em despesas pagas, R\$102,474 milhões, mas teve o valor pago *per capita* de apenas R\$16,08, por ser muito populosa. Já a região de Governador Valadares, com a menor população, obteve a maior relação valor pago *per capita*, R\$65,49.²⁰⁷

253. No que se refere à execução das emendas individuais por função, verifica-se que a Função 10- Saúde foi a que mais recebeu recursos, tendo sido empenhados R\$409,570 milhões e pagos R\$406,954 milhões, seguida da Função 4- Administração, com empenho de R\$331,132 milhões e pagamento de R\$331,018 milhões.²⁰⁸

254. Quanto à execução das emendas individuais por tipo de indicação e grupo de despesa, verifica-se que foram aprovadas

- 121 indicações para a modalidade Aplicação Direta - Doação de Bens, no total empenhado de R\$3,056 milhões e valor pago de R\$2,592 milhões;
- 73 indicações para a modalidade Celebração de Convênio, no total empenhado de R\$16,123 milhões e valor pago de R\$16,008 milhões;
- 341 indicações para a modalidade Execução Direta, no total empenhado de R\$40,270 milhões e valor pago de R\$14,807 milhões;
- 289 indicações para a modalidade Execução Direta - Caixa Escolar, no total empenhado de R\$23,689 milhões e valor pago de R\$17,413 milhões;
- 7 indicações para Outros Instrumentos, no total empenhado de R\$1,483 milhão e valor pago de R\$1,344 milhão;
- 2.291 indicações para Resolução SES, no total empenhado e pago de R\$402,242 milhões; e
- 2.731 indicações para Transferências Especiais, no total empenhado e pago de R\$326,344 milhões.²⁰⁹

²⁰⁵ *Ibidem*.

²⁰⁶ *Ibidem*.

²⁰⁷ *Ibidem*, p. 109-110.

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 110.

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 111.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

255. 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,²¹⁰ foi constatado que foram realizadas 98% em Investimentos, de forma regular.²¹¹

256. De outra parte, foi destacado pela Unidade Técnica²¹² 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 4.320/1964²¹³ e o art. 6º da Portaria Interministerial nº 163/2001²¹⁴.

257. O Quadro Demonstrativo da Despesa (QDD), anexo à LOA 2022, contém créditos referentes às emendas parlamentares de R\$576.195,00 classificadas como “Elemento 99” (*a classificar*) e “Modalidade 99” (*a definir*).²¹⁵

258. 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.

259. Logo, diante da inobservância dos níveis de transparência e especificação adequados, devem ser expedidas as seguintes **recomendações**, nos mesmos moldes dos exercícios anteriores, a saber:

▶ 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.

²¹⁰ “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/1989)

²¹¹ SGAP, peça nº 6, p. 111.

²¹² *Ibidem*, p. 112.

²¹³ 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. [...]”

²¹⁴ 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”.

²¹⁵ SGAP, peça nº 6, p. 112.



3.9.2. Emendas de blocos e de bancadas

260. De acordo com o art. 141, inciso III, do ADCT/CEMG,²¹⁶ as emendas de bloco ou da bancada incluídas na LOA 2022 são de execução orçamentária e financeira obrigatória no percentual de 0,0041% da Receita Corrente Líquida realizada no exercício de 2021.

261. No caso em apreço, considerando a RCL do exercício anterior (R\$82,454 bilhões), o valor a ser destinado à execução das emendas de blocos e bancadas (0,0041%) corresponde a R\$3,381 milhões por deputado integrante de bloco ou bancada, totalizando R\$260,306 milhões.²¹⁷ Houve, ainda, uma diferença suplementar no valor de R\$11.203.770,00, em razão da Receita Corrente Líquida prevista no projeto de LOA 2022 ter sido inferior à efetivamente realizada em 2021.²¹⁸

262. Quanto à execução orçamentária e financeira das emendas de blocos e bancadas, cabe registrar que 100% das emendas aptas a serem executadas foram empenhadas.²¹⁹

263. Por sua vez, foi pago 93,58% do valor empenhado, restando um saldo de Restos a Pagar inscritos de R\$16,524 milhões, sendo R\$5,107 milhões processados e R\$11,417 milhões não processados.²²⁰

264. 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.²²¹ Todo o saldo inscrito em 2022 diz respeito a emendas da modalidade de aplicação direta, o que acarretou a elevação do percentual de execução financeira para 96,79%.²²²

265. Além disso, o art. 160, § 12, inciso III, da CEMG estabelece que na hipótese de não pagamento ou de cancelamento de Restos a Pagar no exercício seguinte ao da inscrição, montante equivalente deverá ter sua execução orçamentária e financeira realizada até o término do exercício subsequente, mediante dotação específica, sem prejuízo do percentual

²¹⁶ “Art. 141 – O disposto no inciso II do § 6º do art. 160 da Constituição do Estado será cumprido progressivamente, da seguinte forma: [...] 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)

²¹⁷ SGAP, peça nº 6, p. 112.

²¹⁸ *Ibidem*, p. 114.

²¹⁹ *Ibidem*.

²²⁰ *Ibidem*.

²²¹ “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 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)

²²² SGAP, peça nº 6, p. 114.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

a ser executado no exercício.²²³ Nesse ponto, o estudo da CFAMGE observou que foram inscritos R\$10,862 milhões de Restos a Pagar no exercício de 2021, sendo R\$8 milhões processados e R\$2,882 milhões não processados. Desse valor total inscrito em 2021, foram pagos R\$7,588 milhões em 2022, restando um saldo em aberto de R\$3,274 milhões.²²⁴

266. Assim, o valor pendente de pagamento, no importe de R\$3,274 milhões, deve ser objeto de acompanhamento na prestação de contas do exercício de 2023.

267. Com relação aos valores executados por regiões geográficas intermediárias, tem-se que, dos 853 Municípios do Estado de Minas Gerais, 668 foram contemplados com indicações de blocos parlamentares.²²⁵

268. A região de Juiz de Fora, com 103 Municípios contemplados, foi a que mais recebeu indicações de blocos parlamentares, tendo sido pagas despesas de R\$37,205 milhões, com valor pago *per capita* de R\$17,45. Quanto à região de Belo Horizonte, foi a terceira a receber mais recursos de emendas, no valor de R\$26,708 milhões, ocupando, no entanto, a última posição no valor pago *per capita*, de apenas R\$4,22, por ter a maior população. Já a região de Governador Valadares, com a menor população, obteve a maior relação valor pago *per capita*, R\$25,89.²²⁶

269. Ainda quanto às emendas parlamentares, este Órgão Ministerial acompanha o entendimento da Unidade Técnica²²⁷ a respeito da utilização inadequada pela Segov do termo “remanejamento”, como procedimento solicitado pelos autores de emendas individuais, de bloco ou de bancada, para alteração da dotação orçamentária, conforme Resolução Segov 10/2022.²²⁸

²²³ “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: [...] III – na hipótese de não pagamento ou de cancelamento dos restos a pagar a que se refere o inciso II deste parágrafo no exercício seguinte ao da inscrição, montante equivalente deverá ter sua execução orçamentária e financeira realizada até o término do exercício subsequente, mediante dotação específica para essa finalidade, sem prejuízo do percentual a ser executado no exercício. [...]” (CEMG/1989)

²²⁴ SGAP, peça nº 6, p. 115.

²²⁵ *Ibidem*.

²²⁶ *Ibidem*, p. 116.

²²⁷ *Ibidem*, p. 116-117.

²²⁸ “Art. 2º - Para os efeitos desta Resolução, considera-se: [...] X – remanejamento LDO: procedimento solicitado pelos autores de emendas individuais, de bloco ou de bancada até 18 de março de 2022, por meio do qual se permite a alteração da dotação orçamentária, observados as regras dos arts. 42, inciso III, e 43 da LDO 2022 e o art. 12, inciso I, desta Resolução e, se for o caso, preservada a coerência com o beneficiário, a finalidade ou o objeto indicado expressamente na LOA 2022; [...] XII – remanejamento constitucional: procedimento solicitado pelos autores de emendas individuais, de bloco ou de bancada até 10 de agosto de 2022, para superação dos impedimentos de ordem técnica e não incorrer na hipótese do art. 160, § 9º, da Constituição do Estado, por meio do qual se permite a alteração da dotação orçamentária se o autor da emenda assim o desejar, incluindo o grupo de despesas, ação e unidade orçamentária, bem como a realização de nova indicação, observados o art. 42, inciso XVI e XVII, da LDO 2022 e os arts. 20, 22 e 23 desta Resolução e desde que preservados os percentuais mínimos destinados a ações e serviços públicos de saúde ou à manutenção e ao desenvolvimento do ensino e o restante de emendas de bloco ou de bancada destinados a projetos e atividades identificados no PPAG como de atuação estratégica; [...]” (Resolução Segov nº 10, de 31 de janeiro de 2022)



270. Ora, é sabido que “remanejamento” é a realocação na organização de um ente público, com destinação de recursos de um órgão para outro. Além disso, na mesma linha de raciocínio, “transposição” é a realocação no âmbito dos programas de trabalho, dentro do mesmo órgão. Já o termo “transferência” refere-se à realocação de recursos entre as categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho, com nova priorização dos gastos a serem efetuados.

271. De acordo com a Constituição da República, remanejamentos de recursos de um órgão para outro e transposições ou transferências de uma categoria de programação para outra somente podem ser autorizados por meio de lei específica.²²⁹

272. Na defesa apresentada pela AGE,²³⁰ a Segov sustenta que o termo “remanejamento” foi substituído por “realocação orçamentária”, na Resolução Segov nº 03/2023, em atendimento à recomendação dessa Corte.

273. Todavia, ao contrário das alegações de defesa, verifica-se a permanência do termo “remanejamento” na referida Resolução.

274. Logo, por se tratar de recomendação já expedida em exercícios anteriores, este Órgão Ministerial entende pelo envio de **determinação ao Poder Executivo estadual** para que:

► se abstenha de utilizar o termo “remanejamento” ao tratar de realocações, uma vez que traz um sentido mais restrito do que uma modificação ou alteração ao orçamento, que é algo mais amplo e abrangente.

3.10. ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS EMPRESAS CONTROLADAS PELO ESTADO

275. A Lei estadual nº 24.013/2021 (LOA) estimou para o exercício *sub examine* gastos no valor de R\$6,193 bilhões, a serem executados por meio do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado (OI), dos quais R\$541,473 milhões foram destinados a Aumento de Capital e R\$5,562 bilhões a Outros Investimentos.

276. De acordo com o levantamento elaborado pela CFAMGE,²³¹ as empresas controladas executaram R\$4.639.316.285,85, de forma regular.

3.11. CRÉDITOS ADICIONAIS

277. Os créditos adicionais são autorizações de despesas não fixadas na Lei de Orçamento ou fixadas em valor insuficiente, podendo ser classificados como

²²⁹ “Art. 167. São vedados: [...] VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa; [...]” (CR/1988)

²³⁰ SGAP, peça nº 22.

²³¹ SGAP, peça nº 6, p. 120-121.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

suplementares, especiais e extraordinários, conforme disposto nos arts. 40 e 41, ambos da Lei federal nº 4.320/1964.²³²

278. No exercício em referência, houve incremento da abertura de créditos adicionais no Orçamento Fiscal do Estado, no total líquido de R\$26,334 bilhões, equivalente a 19% da despesa fixada na LOA.²³³

279. Cabe destacar que os créditos adicionais de 2022 foram muito inferiores aos verificados no exercício de 2021, quando totalizaram R\$47,102 bilhões (39% da despesa fixada para aquele exercício).²³⁴

280. De acordo com o exame da CFAMGE, foi verificada divergência no montante dos créditos adicionais indicados no Decreto estadual nº 256, de 06/05/2022, no valor de R\$20.243.490,87 além do necessário.²³⁵

281. Some-se a isso o apontamento da CFAMGE, sobre a edição dos Decretos estaduais nº 221, 428, 429, 566, de 2022,²³⁶ cujas fontes descritas de recursos são insuficientes para acobertar os créditos adicionais abertos, o que contraria o art. 167, inciso V, da CR/1988²³⁷ e art. 43 da Lei federal nº 4.320/1964.²³⁸

282. Na defesa apresentada,²³⁹ quanto ao Decreto estadual nº 221, o Poder Executivo estadual informa sobre a retificação do art. 2º do referido decreto de suplementação, passando a dispor que “*serão utilizados recursos provenientes do saldo financeiro da receita de recursos recebidos por danos advindos de desastres socioambientais, no valor de R\$9.289.218,34*”.

283. Este Órgão Ministerial entende que a justificativa deve ser acolhida, pois a retificação proposta prestigia a transparência e clareza de informações.

284. Quanto ao Decreto estadual nº 428, a defesa também informa que o art. 2º do referido decreto de suplementação seria retificado, passando a dispor que “*serão utilizados recursos provenientes do excesso de arrecadação da receita de transferências de recursos da União vinculados à educação, no valor de R\$311.678.032,23*”.²⁴⁰ Este Órgão Ministerial acolhe a justificativa pelas mesmas razões acima expostas.

²³² “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)

²³³ SGAP, peça nº 6, p. 121.

²³⁴ *Ibidem*.

²³⁵ *Ibidem*.

²³⁶ *Ibidem*, p. 122.

²³⁷ “Art. 167. São vedados: [...] V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes; [...]” (CR/1988)

²³⁸ “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)

²³⁹ SGAP, peça nº 22.

²⁴⁰ *Ibidem*.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

285. Quanto ao Decreto estadual nº 429, a defesa reconhece a existência de erro material na redação do inciso II do art. 2º do referido decreto de suplementação, do qual se constou o valor de R\$4.647.279,00 quando o correto seria R\$4.647.280,00.²⁴¹

286. Este Órgão Ministerial entende que a diferença de valor apontada não é expressiva, tratando-se, efetivamente, de erro material. Além disso, o valor registrado no Siafi está correto, no importe de R\$4.647.280,00, de modo que o apontamento pode ser desconsiderado.

287. Quanto ao Decreto estadual nº 566, a defesa do Estado informou que providenciará, nas próximas publicações, a repetição expressa do valor no art. 2º, referente à fonte de recurso do crédito suplementar.²⁴² Este Órgão Ministerial entende que a solução apresentada vem prestigiar a transparência e clareza de informações, mas é necessário que seja acompanhada na prestação de contas do exercício de 2023.

288. Também foi apontada pela Unidade Técnica a existência de inconsistências na apuração dos créditos adicionais no Decreto estadual nº 310/2022 (não constou do armazém de informações - Siafi); Decretos estaduais nº 586/2022 e 754/2022 (não houve indicação da modalidade da fonte de recurso a ser utilizada); Decreto estadual nº 587/2022 (foram abertos créditos adicionais no valor de R\$1.401.932.375,45, mas somente o valor de R\$6.114.529,00 onerou o limite estabelecido no art. 9º da Lei estadual nº 24.013/2021, de modo que a quantia de R\$1.395.817.846,45 não onerou o limite legal de 30%, ou seja, a oneração do limite ocorreu somente de forma parcial).²⁴³

289. Foi aberta vista para o Estado esclarecer as inconsistências acima apontadas.

290. Na defesa apresentada,²⁴⁴ quanto ao Decreto estadual nº 310/2022, o Estado comunicou que a revogação será publicada no Diário Oficial. Apesar dessa informação, este Órgão Ministerial observa que até o presente momento o referido Decreto permanece válido no Portal da Assembleia Legislativa. Assim, deve ser expedida **recomendação ao Poder Executivo estadual** para que

► busque a regularização da inconsistência apontada referente ao Decreto estadual nº 310/2022 (crédito suplementar), uma vez que não constou do Armazém de Informações - Siafi e permanece válido no sítio eletrônico da Assembleia Legislativa.

291. Quanto aos Decretos estaduais nº 586/2022 e 754/2022, o Estado informou que a suplementação se deu na Modalidade de Aplicação 90.²⁴⁵ A defesa não merece ser acolhida, uma vez que não foi esclarecida a fonte de recurso para crédito adicional utilizada. Logo, deve ser expedida **recomendação ao Poder Executivo estadual**, para que

²⁴¹ *Ibidem.*

²⁴² *Ibidem.*

²⁴³ SGAP, peça nº 6, p. 122-123.

²⁴⁴ SGAP, peça nº 22.

²⁴⁵ *Ibidem.*



► passe a indicar a modalidade da fonte de recurso a ser utilizada na suplementação de créditos.

292. Quanto ao Decreto estadual nº 587/2022, a defesa do Estado²⁴⁶ sustenta que a quantia total de R\$1.395.817.846,45 não onera o limite do art. 9º da LOA, tendo em vista a existência de legislação específica que a autorizou (Lei estadual nº 24.207/2022).²⁴⁷ Este Órgão Ministerial acolhe a justificativa da defesa, pois a autorização para abertura de crédito suplementar foi concedida por lei específica, não onerando assim o limite de 30% previsto na LOA.

3.11.1. Créditos suplementares

293. O crédito suplementar é destinado a reforço de dotação orçamentária, sendo autorizado por lei.²⁴⁸

294. 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*”.²⁴⁹

295. O estudo técnico desenvolvido pela CFAMGE²⁵⁰ apontou as seguintes leis autorizativas de créditos suplementares, a saber:

- i. Lei estadual nº 24.013/2021 (LOA): autorizou o Poder Executivo a abrir créditos suplementares ao seu orçamento fiscal até o limite de 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 2021;
- ii. Lei estadual nº 24.206/2022: autorizou o Poder Executivo a abrir créditos suplementares em favor da Secretaria de Estado de Educação, no valor total de R\$ 311.678.032,23;
- iii. Lei estadual nº 24.207/2022: autorizou o Poder Executivo a abrir crédito suplementar até o limite de R\$4.748.141.658,00 para atender a diversas unidades orçamentárias, mediante a utilização de recursos provenientes de excesso de arrecadação e superávit financeiro;
- iv. Lei estadual nº 24.208/2022: autorizou o Poder Executivo a abrir crédito suplementar em favor da Procuradoria-Geral de Justiça, até o limite de

²⁴⁶ *Ibidem*.

²⁴⁷ Autoriza a abertura de crédito suplementar ao Orçamento Fiscal do Estado, nos termos que especifica.

²⁴⁸ 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*”.

²⁴⁹ 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.

²⁵⁰ SGAP, peça nº 6, p. 124-125.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

R\$26.500.000,00; bem como em favor da unidade orçamentária Fundo Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor, até o limite de R\$45.000.000,00; e em favor da unidade orçamentária Fundo Especial do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, até o limite de R\$45.000.000,00;

- v. Lei estadual nº 24.269/2022: autorizou o Poder Executivo a abrir créditos suplementares em favor do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, até o limite de R\$13.000.000,00; em favor do Fundo do Tribunal de Contas, até o limite de R\$25.000,00; e a anular, em favor da unidade orçamentária Encargos Gerais do Estado - Secretaria de Estado de Fazenda - Encargos Diversos, dotações orçamentárias do TCE-MG até o limite de R\$13.000.000,00.

296. Todavia, como vem ocorrendo reiteradamente, os créditos suplementares da Assembleia Legislativa foram abertos por meio de deliberação da Casa, e não por meio de resolução,²⁵¹ em inobservância às determinações contidas nas normas de regência da matéria: art. 62, inciso V, da CEMG²⁵² art. 10, § 2º, da Lei estadual nº 24.013/2021;²⁵³ e art. 79, inciso VII, do Regimento Interno da ALMG.²⁵⁴

297. Na defesa apresentada,²⁵⁵ o Estado concorda com o fato descrito pela Unidade Instrutiva desta Corte, mas sustenta tratar-se de competência da Assembleia Legislativa, de modo que o Poder Executivo não pode impor ao Poder Legislativo tal obrigação, sob pena de violação do princípio da separação dos Poderes.

298. Este Órgão Ministerial acolhe o posicionamento do Executivo estadual.

299. Por outro lado, esse descumprimento vem sendo reiteradamente apontado na análise das prestações de contas dos últimos anos. Logo, deve ser expedida **determinação à ALMG** para que

► cumpra a legislação de regência, que determina que os créditos adicionais devam ser abertos por meio de resolução e não de deliberação.

²⁵¹ *Ibidem*, p. 125.

²⁵² “Art. 62. Compete privativamente à Assembleia Legislativa: [...] V – aprovar crédito suplementar ao orçamento de sua Secretaria, nos termos desta Constituição; [...]” (CEMG/1989)

²⁵³ “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 2021, 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 23.831, de 2021, e incluir fonte de recurso proveniente de convênios, acordos e ajustes. [...]” (Lei estadual nº 24.013/2021)

²⁵⁴ “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)

²⁵⁵ SGAP, peça nº 22.



300. Por último, cabe registrar que não houve extrapolação dos limites legais de abertura de crédito suplementar.

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

301. A Lei Orçamentária de 2022, assim como já ocorrido na Lei Orçamentária de 2021, 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 §§ 2º e 4º,²⁵⁶ o que contraria o inciso VII do art. 167 da CR/1988,²⁵⁷ que veda a concessão ou utilização de créditos com dotação ilimitada.

302. Os créditos suplementares abertos por meio dos Decretos 56 (R\$46,416 milhões), 165 (R\$135,284 milhões), 178 (R\$400 mil), 313 (R\$1,857 milhão), 522 (R\$24,367 milhões) e 717 (R\$277 mil), de 2022,²⁵⁸ têm como embasamento a referida prerrogativa trazida nos §§ 2º e 4º do art. 9º da LOA.

303. Já a Lei estadual nº 24.206/2022, que autorizou a abertura de crédito suplementar em favor da Secretaria de Estado de Educação, dispôs acerca da oneração do limite constante da LOA (art. 3º, Parágrafo único).²⁵⁹

304. Com base na referida Lei, foi editado o Decreto estadual nº 428, que abriu crédito suplementar no importe de R\$311,678 milhões.

305. Em sentido diverso, as Leis estaduais nº 24.207/2022, 24.208/2022 e 24.269/2022 não mencionaram a oneração do limite de 30% da despesa fixada na LOA, exercício de 2022, para a abertura de créditos suplementares, o que possibilitou a edição de vários Decretos (430, 452, 493, 600, 629, 678, 701, 718, 791, 859 e 862), no total de R\$2,991 bilhões.

²⁵⁶ “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 Nos remanejamentos das programações incluídas nesta lei pelas emendas parlamentares a que se refere o § 6º do art. 160 da Constituição do Estado, constarão a identificação da emenda e a do respectivo autor. § 2º 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. § 3º Assim como nos remanejamentos previstos no § 1º, nas suplementações a que se refere o § 2º constarão a identificação da emenda e a do respectivo autor. § 4º 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 24.013/2021)

²⁵⁷ “Art. 167. São vedados: [...] VII – a concessão ou utilização de créditos ilimitados; [...]” (CR/1988)

²⁵⁸ SGAP, peça nº 6, p. 126.

²⁵⁹ “Art. 3º. As dotações orçamentárias decorrentes das suplementações previstas nesta lei poderão ser objeto de remanejamentos, conforme necessidade de adequação, para garantia do cumprimento do objeto da despesa prevista no instrumento a que se refere o art. 2º. Parágrafo único. Os remanejamentos orçamentários previstos no *caput* onerarão o limite previsto no art. 9º da Lei nº 24.013, de 30 de novembro de 2021”. (Lei estadual nº 24.206/2022)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

306. Assim, não obstante tratar-se de leis específicas, era aconselhável a previsão de oneração do limite, para evitar a excessiva abertura de créditos adicionais.

307. Em todo caso, após o cômputo dos referidos créditos suplementares, verifica-se que o limite de 30% fixado na LOA não foi extrapolado, de modo que não havia razão para a previsão de desoneração.

308. Veja-se a tabela²⁶⁰ a seguir reproduzida:

Exercício de 2022		R\$ mil	
Poder/ Órgão	Limites Autorizados de Suplementação	Crédito Suplementar Aberto	
Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais			
Executivo Administração Direta e Indireta	46.292.253	26.133.012	
Judiciário			
Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais	-	-	
Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais	-	-	
Fundo Especial do Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais	-	-	
Legislativo			
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais	166.814	82.288	
Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais	-	-	
Fundo de Apoio Habitacional da Assembleia Legislativa de Minas Gerais	112.734	-	
Ministério Público			
Procuradoria Geral de Justiça	26.500	16.142	
Fundo Especial do Ministério Público do Estado de Minas Gerais	45.000	45.000	
Fundo Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor	45.000	45.000	
Tribunal de Contas			
Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais	13.025	13.025	
Fundo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais	13.000	13.000	
	25	25	
Total	46.701.326	26.334.466	

Fontes: Leis Estaduais 24.013/2021 (LOA), 24.206/2022, 24.207/2022, 24.208/2022, 24.269/2022, Demonstrações Contábeis de 2021; Armazém de Informações - Siafi.

309. Cabe registrar que a LOA para o exercício de 2023 (Lei estadual nº 24.272/2023) foi corretamente aprovada sem a previsão de desoneração do limite de suplementação quanto às emendas parlamentares, o que evita eventual concessão de crédito ilimitado.

3.12. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA GLOBAL

310. Como visto anteriormente, a LOA fixou gastos de R\$137,441 bilhões por meio do Orçamento Fiscal (OF), e de R\$6,193 bilhões por meio do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado (OI), totalizando gastos de R\$143,635 bilhões.

311. Essa previsão global é superior em 14,23% à do exercício de 2021.²⁶¹

²⁶⁰ SGAP, peça nº 6, p. 126.

²⁶¹ *Ibidem*, p. 130.



312. Quanto à execução orçamentária, a despesa empenhada perfaz R\$121,129 bilhões, considerando o orçamento fiscal e de investimento, com um gasto 8,23% menor do que o do exercício de 2021.²⁶²

313. Veja-se a tabela²⁶³ a seguir, com os valores da despesa global, exercício de 2022.

Programação e Execução Orçamentária da Despesa Global - OF e OI

Orçamento	Crédito		Crédito		Despesa		AH (B / A) %
	Inicial (A)	AV %	Autorizado	AV %	Empenhada (B)	AV %	
Fiscal	137.441.445	95,69	149.174.884	95,75	116.489.779	96,17	84,76
Investimento	6.193.226	4,31	6.622.612	4,25	4.639.316	3,83	74,91
Total	143.634.672	100,00	155.797.497	100,00	121.129.095	100,00	84,33

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

3.12.1. Execução orçamentária por área temática

314. No PPAG, como dito anteriormente, foram definidos 159 programas para o Orçamento de 2022, distribuídos em 14 áreas temáticas, 9 delas classificadas como Áreas Finalísticas, pois produzem resultados diretos para os cidadãos; e 5 como de Apoio e Suporte, pois fornecem a sustentação necessária às finalísticas; havendo, ainda, a área definida como Outros Poderes.

315. Veja-se tabela²⁶⁴ da execução orçamentária dos programas por área temática, exercícios de 2021 e 2022, a saber:

²⁶² *Ibidem*.

²⁶³ *Ibidem*, p. 131.

²⁶⁴ *Ibidem*.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Execução Orçamentária dos Programas por Área Temática

Exercícios de 2021 e 2022 R\$ mil

Áreas Temáticas	2021				2022				AH				
	Crédito Inicial (A)	AV %	Despesa Empenhada (B)	AV %	Crédito Inicial (C)	AV %	Crédito Autorizado	AV %	Despesa Empenhada (D)	AV %	(C/A) %	(D/B) %	(D/C) %
Finalística (I)	42.387.639	33,71	46.880.257	35,52	51.821.148	36,08	60.635.637	38,92	54.327.179	44,85	122,26	115,88	104,84
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	569.876	0,45	466.942,69	0,35	647.917	0,45	860.935	0,55	720.758	0,60	115,73	154,36	111,24
Cultura e Turismo	144.558	0,11	137.006,43	0,10	149.582	0,10	173.574	0,11	138.463	0,11	103,47	101,06	92,57
Desenvolvimento Econômico	2.858.443	2,27	2.303.774,85	1,75	5.221.604	3,64	5.544.061	3,56	4.021.333	3,32	182,67	174,55	77,01
Desenvolvimento Social	283.627	0,23	978.524,41	0,74	256.074	0,18	427.932	0,27	361.248	0,30	90,29	36,92	141,07
Educação	12.876.390	10,24	14.880.308,43	11,27	15.199.954	10,58	18.656.264	11,97	17.698.064	14,61	118,05	118,94	116,43
Infraestrutura e Mobilidade	1.408.903	1,12	1.697.797,13	1,29	2.410.113	1,68	4.171.809	2,68	2.879.709	2,38	171,06	169,61	119,48
Meio Ambiente	1.717.754	1,37	1.252.505,83	0,95	1.924.455	1,34	2.234.591	1,43	1.476.626	1,22	112,03	117,89	76,73
Saúde	11.771.497	9,36	14.410.454,99	10,92	14.570.709	10,14	15.625.953	10,03	14.860.515	12,27	123,78	103,12	101,99
Segurança Pública	10.766.590	8,56	10.752.942,16	8,15	11.440.742	7,97	12.950.518	8,31	12.170.463	10,05	106,26	113,18	106,38
Apoio e Suporte (II)	72.987.213	58,04	75.248.402	57,01	80.228.376	55,86	83.448.233	53,56	55.766.181	46,04	109,92	74,11	69,51
Advocacia-Geral	228.604	0,18	307.038	0,23	269.332	0,19	357.492	0,23	333.488	0,28	117,82	108,61	123,82
Fazenda	1.389.386	1,10	1.254.877	0,95	1.601.242	1,11	1.796.482	1,15	1.530.332	1,26	115,25	121,95	95,57
Governo e Gabinete Militar	533.880	0,42	1.263.715	0,96	1.635.563	1,14	1.971.533	1,27	1.906.025	1,57	306,35	150,83	116,54
Transparência, Combate à Corrupção, Integridade e Ouvidoria	53.172	0,04	46.031	0,03	48.685	0,03	58.646	0,04	56.139	0,05	91,56	121,96	115,31
Planejamento e Gestão	70.782.172	56,29	72.376.742	54,83	76.673.564	53,38	79.264.079	50,88	51.940.197	42,88	108,32	71,76	67,74
Outros Poderes (III)	10.368.657	8,25	9.866.872	7,48	11.585.147	8,07	11.713.627	7,52	11.035.736	9,11	111,73	111,85	95,26
Total Geral (IV = I + II + III)	125.743.509	100	131.995.531	100	143.634.672	100	155.797.497	100	121.129.095	100	114,23	91,77	84,33

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.

316. A leitura do gráfico permite averiguar que os programas de cunho Finalístico (relacionados à implementação da estratégia governamental) responderam, no conjunto do orçamento de 2022, por 36,08% das despesas fixadas na LOA e 44,58% dos gastos realizados, percentuais superiores aos observados no exercício de 2021.

317. As Áreas Finalísticas de maior participação foram Educação, Saúde e Segurança Pública, ao passo que as menores parcelas foram em Cultura e Turismo, Desenvolvimento Social e Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

318. Por sua vez, embora não representem entrega direta à sociedade, os Programas de Apoio e Suporte absorveram a maior parte dos recursos orçamentários do Estado (55,86% do orçamento geral e 46,04% dos gastos totais), em razão da grande predominância de recursos alocados no tema Planejamento e Gestão.

319. Note-se que a despesa empenhada na área temática Planejamento e Gestão no exercício de 2022 foi inferior em R\$19,482 bilhões à de 2021. Essa redução ocorreu principalmente na Ação 7844- Transferências Constitucionais a Municípios (-R\$18,537 bilhões), em virtude da alteração metodológica no registro dos repasses, que deixaram de ser registrados como despesas e passaram a ser registrados como deduções de receita, na forma já explicitada anteriormente. Como bem observou a Unidade Técnica, “*tal redução é ilusória, pois o Estado continua a realizar Transferências Constitucionais aos Municípios, tendo sido deduzidos R\$21,674 bilhões das receitas de 2022 para esse fim*”.²⁶⁵

²⁶⁵ *Ibidem*, p. 132.



320. Também contribuiu para a redução das despesas com Planejamento e Gestão, na forma observada pela Unidade Técnica,²⁶⁶ a Ação 7886- Gestão da Dívida Fundada Contratual Interna, na qual a despesa empenhada diminuiu R\$4,886 bilhões em relação ao exercício de 2021, em virtude da assinatura do Contrato de Confissão e Refinanciamento de Dívidas nº 283/2022/CAF.²⁶⁷

321. De outra parte, os programas que não se inserem nas Áreas Finalísticas ou nas de Apoio e Suporte foram alocados naquela intitulada Outros Poderes, por meio da qual foram fixados 8,07% dos créditos iniciais e destinados 9,11% dos recursos empenhados, com quantias direcionadas ao Tribunal de Justiça, Ministério Público, Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas e Tribunal de Justiça Militar.²⁶⁸

322. Assim, foram prestadas informações sobre a execução orçamentária dos programas por área temática.

3.12.2. Execução orçamentária das ações do PPAG, por tipo

323. Os programas do PPAG são executados por ações que se classificam, pelo tipo, em Projetos, Atividades-Fim, Atividades-Meio e Operações Especiais, distinguindo-se entre Orçamento Fiscal (OF) e Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado (OI).

324. Veja-se tabela²⁶⁹ a seguir:

²⁶⁶ *Ibidem*.

²⁶⁷ O Contrato de Confissão e Refinanciamento de Dívidas nº 283/2022/CAF, nos termos do disposto na Lei Complementar federal nº 178/2021, e na Lei estadual nº 24.185, de 20 de junho de 2022, foi assinado em 30/06/2022. O objeto do contrato é o refinanciamento do passivo das liminares obtidas pelo Estado perante o Supremo Tribunal Federal, no âmbito das Ações Cíveis Originárias nº 3108, 3215, 3225, 3233, 3235, 3244, 3252 e 3270, que implicaram a suspensão de pagamentos de operações de crédito com a União, com o sistema financeiro e com instituições multilaterais garantidas pela União.

²⁶⁸ SGAP, peça nº 6, p. 132.

²⁶⁹ *Ibidem*, p. 133.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Execução Orçamentária por Tipo de Ação

Tipo de Ação	Exercícios de 2021 e 2022										RS mil		
	2021				2022				A/I				
	Crédito Inicial (A)	AV %	Despesa Empenhada (B)	AV %	Crédito Inicial (C)	AV %	Crédito Autorizado	AV %	Despesa Empenhada (D)	AV %	(C/A) %	(D/B) %	(D/C) %
Projeto do OF	373.121	0,30	1.748.461	1,32	954.545	0,66	912.113	0,59	562.183	0,46	255,83	32,15	58,90
Atividade-Fim do OF	37.231.361	29,61	38.861.617	29,44	43.725.256	30,44	51.704.763	33,19	47.102.275	36,89	117,44	121,21	107,72
Atividade-Meio do OF	16.137.367	12,83	18.532.437	14,04	18.965.794	13,16	21.994.617	14,12	20.248.525	16,72	117,16	109,26	107,10
Operação Especial OF	67.497.786	53,68	69.749.290	52,84	72.912.389	50,80	74.383.912	47,74	48.576.756	40,10	108,11	69,64	66,57
Reserva de Contingência	684.410	0,54	-	-	883.471	0,62	179.459	0,12	-	-	129,09	-	-
Projeto do OI	2.234.448	1,78	2.031.586	1,54	4.536.818	3,16	4.744.204	3,05	3.385.608	2,80	203,04	166,65	74,63
Atividade-Fim do OI	1.560.717	1,24	1.053.218	0,80	1.618.914	1,13	1.840.914	1,18	1.242.786	1,03	103,73	118,00	76,77
Atividade-Meio do OI	24.276	0,02	18.922	0,01	37.494	0,03	37.494	0,02	10.923	0,01	154,45	57,72	29,13
Total	125.743.509	100,00	131.995.531	100,00	143.634.672	100,00	155.797.467	100,00	121.129.895	100,00	114,23	91,77	84,33

Fonte: Banco de dados Siga/sem.

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

325. É sabido que os Projetos são ações que resultam em produtos que concorrem para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação governamental.

326. Quanto aos Projetos do OF, a execução orçamentária ficou em 58,90% do crédito inicial, abaixo do intervalo considerado satisfatório, de modo que a despesa empenhada ficasse entre 70% e 130% do crédito inicial.²⁷⁰

327. Nos Projetos do OI, a programação orçamentária da LOA 2022, comparada à anterior, expandiu-se 103,04% na previsão de gastos; tendo havido, ainda, a expansão da execução orçamentária no importe de 66,65% em relação ao valor gasto em 2021.²⁷¹

328. Ainda quanto aos Projetos do OI, o estudo da CFAMGE destacou a Ação 3013- Aporte de Capital - Participações Societárias Cemig Geração e Transmissão, cuja despesa empenhada (R\$25,214 milhões) superou o crédito inicial (R\$1,100 milhão), tendo sido relatado pelo Estado como justificativa um aporte de R\$24,722 milhões em Itaocara para pagamento de multa aplicada pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).²⁷² Foi aberta vista para manifestação, pois o pagamento de multa não deveria ocorrer por meio de uma Ação classificada como Projeto, pois esse gasto não resulta em produtos que colaboram para a expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental. Na defesa apresentada,²⁷³ o Estado esclareceu que o pagamento da multa em comento ocorreu por meio da Ação 3013- Aporte de Capital - Participações Societárias Cemig Geração e Transmissão, a qual é classificada como projeto e cuja finalidade permite aportes de capital para custeio da própria sociedade ou de sua subsidiária.

²⁷⁰ *Ibidem*.

²⁷¹ *Ibidem*, p. 134.

²⁷² *Ibidem*.

²⁷³ SGAP, peça n° 22.



329. Este *Parquet* acolhe a justificativa, pois o registro do pagamento da multa, tal como ocorreu, não ofendeu a classificação programática na ação.

330. Na sequência, as Atividades são ações desenvolvidas de forma contínua e permanente, resultando em produtos necessários às ações de governo.

331. As Atividades-Fim do OF tiveram um crédito inicial 17,44% maior que o de 2021, e as despesas realizadas foram 21,21% igualmente superiores às do exercício anterior.²⁷⁴ Do mesmo modo, as Atividades-Meio do OF tiveram expansão de 17,16% na previsão orçamentária e acréscimo de 9,26% no gasto empenhado.²⁷⁵

332. As Atividades-Fim do OI, por sua vez, tiveram dotação inicial superior em 3,73% comparada ao ano anterior, e uma despesa realizada maior em 18%.²⁷⁶ Já as Atividades-Meio do OI ampliaram-se 54,45% na programação inicial, mas o dispêndio foi inferior em 42,28% ao registrado no exercício de 2021.²⁷⁷

333. No que diz respeito às Operações Especiais, estas têm como resultado apenas transferência financeira, e não a contraprestação de bens e serviços.

334. As Operações Especiais do OF tiveram gastos fixados no montante de R\$72,972 bilhões, mas com execução de 66,57%. Como já relatado, os resultados foram observados em razão da mudança metodológica na contabilização das transferências constitucionais a Municípios e do cancelamento de empenhos e liquidações do serviço da dívida.²⁷⁸ No OI, não houve fixação de despesa com Operações Especiais.

335. Houve redução dos gastos públicos em Operações Especiais, de 52,84% em 2021 para 40,10% da execução orçamentária de 2022,²⁷⁹ na forma recomendada pelo Tribunal de Contas. Essa diminuição, ainda que possa ter sido decorrente da alteração no registro das transferências constitucionais a Municípios ou do refinanciamento da dívida com a União, demonstra o esforço empreendido a fim de reverter a concentração dos gastos públicos em Operações Especiais.

3.12.3. Execução orçamentária de projetos estratégicos

336. A execução orçamentária da despesa global também pode ser analisada com base na divisão das ações em Projetos Estratégicos e Demais Projetos e Atividades.

337. Os Projetos Estratégicos compõem a linha fundamental da atuação do Governo e dos quais se esperam os melhores resultados.

²⁷⁴ SGAP, peça nº 6, p. 135.

²⁷⁵ *Ibidem*.

²⁷⁶ *Ibidem*.

²⁷⁷ *Ibidem*.

²⁷⁸ *Ibidem*.

²⁷⁹ *Ibidem*.



338. No entanto, observa-se de forma recorrente a predominância orçamentária dos projetos ordinários em relação aos estratégicos.

339. De fato, no ano de 2022, houve até mesmo redução frente a 2021 no crédito inicial de Projetos Estratégicos, de 4,2% para 3% em relação a toda a programação orçamentária, e de 4,54% para 3,02% em relação a toda a despesa empenhada.²⁸⁰

340. Logo, na mesma linha dos pareceres já exarados em exercícios anteriores, deve ser mais uma vez expedida recomendação ao Governo estadual para que

▶ envie esforços a fim de aumentar a participação orçamentária das ações em Projetos Estratégicos.

341. O crédito inicial de Projetos Estratégicos em 2022 foi de R\$4,313 bilhões; o crédito autorizado foi de R\$3,956 bilhões; e a despesa empenhada foi de R\$3,653 bilhões (84,7% do crédito inicial e 92,33% do crédito autorizado), com planejamento satisfatório.²⁸¹

342. Contudo, embora a execução orçamentária tenha apresentado certa aderência com a programação, ocorreram 25 ações em Projetos Estratégicos nos quais a execução ficou abaixo do intervalo satisfatório (abaixo de 70% do crédito autorizado).²⁸²

343. Houve, ainda, 19 ações em Projetos Estratégicos cuja despesa empenhada ficou acima de 130% do crédito inicial, com necessidade de suplementação, sendo que, em alguns casos, essa suplementação foi excessiva e levou a despesa empenhada abaixo de 70% do crédito autorizado.²⁸³ Nesse sentido, veja-se tabela de ações com descompasso entre o planejamento e a execução orçamentária,²⁸⁴ a saber:

²⁸⁰ *Ibidem*, p. 136.

²⁸¹ *Ibidem*.

²⁸² *Ibidem*.

²⁸³ *Ibidem*.

²⁸⁴ *Ibidem*, p. 137.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Projetos Estratégicos - Despesas Acima de 130% do Crédito Inicial

Exercício de 2022		R\$ mil				
Programa		Crédito Inicial	Crédito Autorizado	Despesa Empenhada	C/A (%)	C/B (%)
Ação (UO Responsável pela Ação)		(A)	(B)	(C)	(%)	(%)
29 - Promoção de Concessões e Parcerias						
4136 - Fomento a Novas Parcerias (UO 1301 - Sentra)		6.239,41	20.895,41	20.501,75	330,17	98,12
34 - Polícia Ostensiva						
2282 - Modernização do Sistema de Radiocomunicação Operacional da PMMG (UO 1251 - PMMG)		3.635,00	41.775,88	39.374,43	1.082,22	94,25
4507 - Segurança Rural (UO 1251 - PMMG)		301,00	1.248,00	1.248,00	414,62	99,92
4558 - Modernização e Estruturação da Polícia Militar de Minas Gerais (UO 1251 - PMMG)		16.813,15	28.528,06	27.287,37	162,30	95,65
42 - Defesa Sanitária						
4550 - Fortalecimento da Estrutura e dos Processos do Instituto Mineiro de Agropecuária (UO 2371 - IMA)		7.484,00	23.529,24	22.766,55	304,20	95,84
64 - Caminhos para o Desenvolvimento - Desenvolvimento e Integração Regional						
4268 - Programa de Regularização Fundiária da RMVA (Região Metropolitana do Vale do Aço) (UO 2461 - ARMVA)		251	1.825	1.435	570,74	78,63
71 - Desenvolvimento da Infraestrutura Estadual, Municipal e Regional						
4152 - Projetos, Construções, Reformas e Ampliações de Unidades de Segurança Pública (UO 1301 - Sentra)		3.961	20.929	16.324	412,12	78,00

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

344. Cabe acrescentar que o Índice de Avaliação do Planejamento (IAP) encontrado para ações de Projetos Estratégicos no exercício de 2022 foi de 34,54, considerado baixo e incompatível com a relevância desse extrato fundamental das ações governamentais.²⁸⁵

345. Logo, este Órgão Ministerial entende pelo envio de **recomendação** ao Poder Executivo estadual para que

► empreenda esforços no sentido de aprimorar os instrumentos de planejamento orçamentário, buscando aproximar os valores das ações de Projetos Estratégicos fixados na LOA e a sua respectiva execução.

3.13. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL

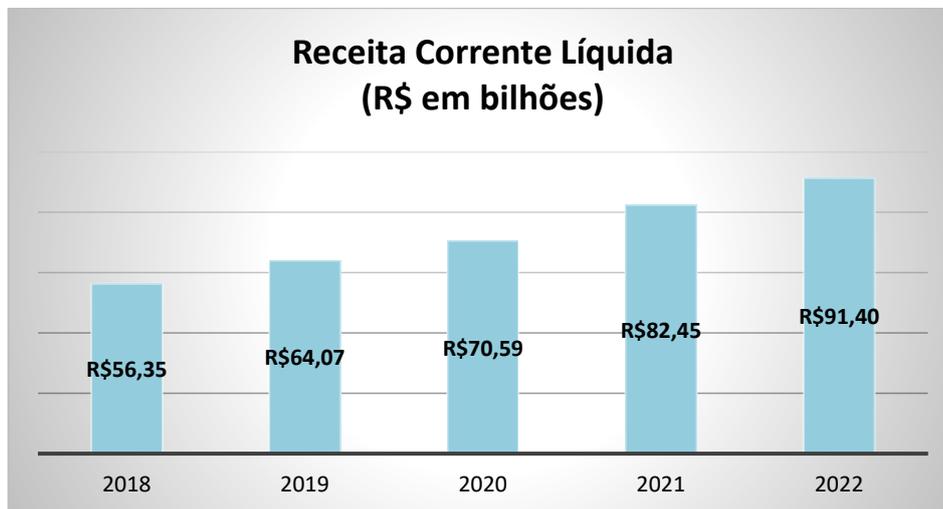
346. A Receita Corrente Líquida do Estado no exercício de 2022, de acordo com o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, publicado em 30.01.2023, totalizou **R\$91,406 bilhões**, após as deduções previstas nas alíneas “b” e “c” do inciso IV do art. 2º da LRF.²⁸⁶

²⁸⁵ *Ibidem*, p. 138.

²⁸⁶ “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)



347. O resultado apresentado pela RCL evidenciou aumento de 11% comparado ao do exercício de 2021 (R\$82,454 bilhões). Veja-se o gráfico a seguir:



Fonte: elaboração própria a partir da análise de dados que tiveram por base os conteúdos extraídos de documentos e relatórios do Balanço Geral do Estado de Minas Gerais referente aos exercícios de 2018 (Proc. TCEMG 1.066.559), 2019 (Proc. TCEMG 1.088.786), 2020 (Proc. TCEMG 1.101.512), 2021 (Proc. TCEMG 1.114.783) e 2022 (Proc. TCEMG 1.144.601).

348. Cumpre enfatizar que a CFAMGE, após proceder a deduções dos valores transferidos a título de emendas individuais e de bancada federais, apurou RCL com valor divergente do apurado pelo Estado no exercício de 2022. A RCL é utilizada como base de cálculo para verificação da observância dos limites da despesa com pessoal e endividamento dos entes recebedores de transferências. Inicialmente, foi identificado o montante de R\$91,349 bilhões para o cálculo de endividamento e de R\$91,264 bilhões para o cálculo dos limites das despesas com pessoal, como se infere do relatório técnico.²⁸⁷

349. **Após a apresentação de defesa pelo Estado²⁸⁸, a CFAMGE retificou a cifra apurada da RCL,²⁸⁹ sendo R\$91.374.608.818 bilhões para o cálculo dos limites de endividamento, e R\$91.358.846.685 bilhões para o cálculo dos limites da despesa com pessoal, de forma adequada.**

350. Portanto, as receitas decorrentes de emendas impositivas individuais e de bancadas, advindas da União, não devem integrar a base de cálculo da Receita Corrente Líquida, para fins de aplicação dos limites de despesas com pessoal e endividamento, conforme art. 166, § 16, da CR/1988.²⁹⁰

²⁸⁷ SGAP, peça nº 6, p. 197.

²⁸⁸ SGAP, peça nº 22.

²⁸⁹ SGAP, peça nº 25, p. 24.

²⁹⁰ “Art. 166. [...] § 16. Quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente



351. Além disso, o estudo técnico²⁹¹ observou que o Estado manteve, no Demonstrativo da Receita Corrente Líquida, a linha “Transferências da LC 87/1996” na composição das Transferência Correntes, mesmo após a edição da Lei Complementar federal nº 176/2020. Com a referida lei, a compensação de perdas de arrecadação em decorrência da desoneração das exportações do ICMS deveria ser registrada em “Outras Transferências da União - Principal - Demais - Compensação de Benefícios Tributários - Lei Complementar 176/2020”, compondo a linha Outras Transferências Correntes no cálculo da RCL.

352. Na defesa apresentada, o Estado informou que a compensação passou a ser registrada na classificação orçamentária 17.18.00.1.1.99.003 - Outras Transferências da União - Principal - Demais - Compensação de Benefícios Tributários, após a edição da Lei Complementar federal nº 176/2020, compondo a linha “Outras Transferências Correntes” do cálculo da RCL. Além disso, informou que, a partir de 2023, a linha “Transferências da LC 87/1996” já foi excluída.²⁹²

353. De fato, este Órgão Ministerial observa que a referida “linha” (item 352) não foi incluída nos demonstrativos do exercício de 2023. Portanto, a questão foi regularizada.

3.14. DESPESA COM PESSOAL

3.14.1. Limite Consolidado do Estado

354. A Constituição da República, em seu art. 169,²⁹³ prescreve que a despesa com pessoal ativo e inativo dos Estados e demais entes não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

355. Ao regulamentar esse dispositivo constitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal (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.²⁹⁴

federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169. [...]”

²⁹¹ *Ibidem*, p. 199-200.

²⁹² SGAP, peça nº 22.

²⁹³ “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)

²⁹⁴ “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 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho. § 3º Para a apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

356. 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 deve lançar as bases para o desenvolvimento futuro, a estabilidade econômica e o crescimento econômico sustentável.

357. Aliás, 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

retenção, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal. 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 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: 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. § 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. 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; 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; b) 6% (seis por cento) para o Judiciário; c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo; d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados; 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 imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar. § 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". (Lei Complementar federal nº 101/2000)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

e pensionistas, com dispêndios adicionais e encargos recolhidos à Seguridade Social, deduzidos alguns itens de despesa explicitados na própria LRF (art. 19, § 1º).

358. Conforme detalhado acima, a RCL ajustada, utilizada pela CFAMGE para o cálculo dos limites das despesas com pessoal no exercício em questão, foi de R\$91,263 bilhões.

359. Assim, 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 924/2021, totalizou o montante de R\$52,132 bilhões, ou 57,06% da RCL, excedendo o limite prudencial (57% da RCL) e de alerta (54% da RCL).²⁹⁵ Houve aumento da despesa com pessoal em comparação ao exercício anterior, que alcançou o valor de R\$47,020 bilhões.

360. Convém ressaltar que o art. 59, § 1º, inciso II, da LRF²⁹⁶ 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.

361. Assim, nas Sessões Plenárias do TCE-MG de 19.10.2022, 23.11.2022 e 08.03.2023, foi decidido sobre o encaminhamento de alerta ao Poder Executivo, relativamente ao primeiro, segundo e terceiro quadrimestres de 2022, respectivamente, tendo em vista que a despesa com pessoal ultrapassou os limites prudencial e de alerta.

362. Ademais, em razão da extrapolação do limite prudencial pelo Poder Executivo, tornaram-se aplicáveis as restrições estabelecidas no art. 22, Parágrafo único, da LRF.²⁹⁷ Entretanto, no que diz respeito ao exercício financeiro em análise, os agentes públicos não poderiam ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente, pelo percentual excedente, nos termos do art. 9º da Lei Complementar federal nº 194/2022.²⁹⁸

²⁹⁵ SGAP, peça nº 25, p. 24-25.

²⁹⁶ “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)

²⁹⁷ “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)

²⁹⁸ “Art. 9º. Exclusivamente no exercício financeiro de 2022, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil, criminalmente ou nos termos da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, pelo descumprimento do disposto nos arts. 9º, 14, 23, 31 e 42 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). § 1º A exclusão de responsabilização prevista no caput deste artigo também se aplica aos casos de descumprimento dos limites e das metas relacionados com os dispositivos nele enumerados. § 2º O previsto neste artigo será aplicável apenas se o descumprimento dos dispositivos referidos no caput deste artigo resultar exclusivamente da perda de arrecadação em decorrência do disposto nesta Lei Complementar”. (Lei Complementar federal nº 194/2022)



363. Nos demais Poderes e Órgãos, a despesa com pessoal manteve-se nos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

3.14.2. Limites por Poder e Órgão

364. O Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo foi publicado no Diário Oficial do Estado (DOE/MG) de 30.01.2023, perfazendo o total de R\$44,272 bilhões, ou 48,46% da RCL, excedendo o limite prudencial,²⁹⁹ o que acarreta restrições de gastos de pessoal, a exemplo da proibição de concessão de vantagem, aumento, reajuste, adequação de remuneração ou alteração de estrutura de carreira com ampliação da despesa.

365. Além disso, como observou a CFAMGE,³⁰⁰ não foram incluídas notas explicativas nos Relatórios de Gestão Fiscal, para informar as medidas corretivas de recondução ao limite, na forma já recomendada por essa Corte em exercícios anteriores.

366. Logo, este representante do *Parquet* Especializado entende pelo envio de **nova recomendação** ao Poder Executivo estadual, para que:

► proceda à inclusão de notas explicativas nos Relatórios de Gestão Fiscal, acerca das medidas corretivas de recondução ao limite da despesa com pessoal, adotadas ou a adotar, em observância ao princípio da transparência na gestão pública.

367. Quanto ao Poder Legislativo, o limite de gastos com pessoal é de 3% da RCL, sendo repartidos entre a Assembleia Legislativa (2%) e o Tribunal de Contas (1%).

368. Nota-se que a despesa total com pessoal do Poder Legislativo, no montante verificado de R\$1,830 bilhão, equivalente a 2% da RCL, obedeceu aos limites legais,³⁰¹ sendo ALMG 1,33% e TCE-MG 0,68%, conforme publicações no Diário do Legislativo de 21.01.2023 e no Diário Oficial de Contas (DOC) de 30.01.2023.

369. Quanto ao Poder Judiciário, o limite para comprometimento da RCL com despesas de pessoal foi fixado pela LRF em 6%, sendo 5,91% para o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG) e 0,09% para o Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais (TJMMG). A despesa total com pessoal do Poder Judiciário, no montante verificado de R\$4,594 bilhões, equivalente a 5,03% da RCL, obedeceu aos limites legais,³⁰² conforme publicações no Diário do Judiciário Eletrônico (DJE) de 27.01.2023 e no Diário da Justiça Militar Eletrônico (DJME) em 30.01.2023.

370. Quanto ao Ministério Público Estadual, o limite de gastos com pessoal é 2% da RCL.

371. Nota-se que a despesa total com pessoal do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG) foi de R\$1,434 bilhão, correspondente a 1,57% da RCL, dentro dos limites

²⁹⁹ SGAP, peça n° 6, p. 206 e SGAP, peça n° 25, p. 24-25.

³⁰⁰ SGAP, peça n° 6, p. 207.

³⁰¹ SGAP, peça n° 6, p. 208 e SGAP, peça n° 25, p. 24-25.

³⁰² SGAP, peça n° 6, p. 209 e SGAP, peça n° 25, p. 24-25.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

legais,³⁰³ conforme publicação no Diário Oficial Eletrônico do Ministério Público de 27.01.2023.

372. Assinale-se ainda que, do montante total das despesas com pessoal e encargos sociais no Poder Legislativo, Judiciário, Executivo e Ministério Público, as de maior relevância foram Aposentadorias e Reformas (35,95%), Vencimentos e Vantagens Fixas relativas a Pessoal Civil (31,30%), Obrigações Patronais (10,18%), Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Militar (7,89%) e Pensões do RPPS e do Militar (7,02%).³⁰⁴

373. O estudo técnico destacou, ainda, o crescimento ao longo dos anos da despesa com o pagamento de aposentadorias e pensões em relação à remuneração dos ativos.³⁰⁵

374. De acordo com o Órgão Técnico, em face da situação financeira deficitária do RPPS, *“o ritmo de crescimento da folha salarial de inativos tende a aprofundar ainda mais o déficit, baja vista, principalmente, o aumento dessa despesa sem a contrapartida de um crescimento das receitas previdenciárias, o que implica necessidade, cada vez maior, de aporte de recursos do Tesouro Estadual”*.³⁰⁶

375. Quanto ao art. 21 da LRF, relativo aos gastos com pessoal no último ano de mandato do Chefe do Poder Executivo, não foram constatados aumentos substanciais em 2022, seja em termos quantitativos de servidores seja em termos de remuneração, de modo que o referido dispositivo foi observado, de forma regular.³⁰⁷

376. Outra questão relevante consiste na falta de publicação, pelo Poder Executivo, do demonstrativo consolidado da despesa mensal com pessoal realizada no trimestre anterior, na forma tratada no art. 73, § 3º, da Constituição do Estado de Minas Gerais.³⁰⁸

³⁰³ *Ibidem*.

³⁰⁴ SGAP, peça nº 6, p. 215.

³⁰⁵ *Ibidem*.

³⁰⁶ *Ibidem*.

³⁰⁷ “Art. 21. É nulo de pleno direito: I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda: a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando: a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo. § 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV: I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20. § 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória”. (Lei Complementar federal nº 101/2000).

³⁰⁸ “Art. 73. [...] § 3º - Os Poderes do Estado, seus órgãos e entidades, o Tribunal de Contas e o Ministério Público divulgarão, no órgão oficial de imprensa do Estado e por meio eletrônico de acesso público, até o vigésimo dia do mês subsequente ao trimestre vencido, demonstrativo da despesa mensal realizada no trimestre anterior com remuneração,



377. Desta feita, visando dar maior publicidade aos atos do Poder Executivo e de suas unidades administrativas, deve ser expedida **recomendação ao Governo estadual** para que

▶ proceda à publicação, no DOE-MG ou no sítio eletrônico da SEF-MG, do Demonstrativo Consolidado da Despesa Mensal com Pessoal, realizada no trimestre anterior.

3.15. PREVIDÊNCIA SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO

378. O Regime Próprio de Previdência Social (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 2002.³⁰⁹

379. Posteriormente, a Lei Complementar estadual nº 77, de 14.01.2004,³¹⁰ 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.

380. Com o advento da Lei Complementar estadual nº 131, de 7.12.2013,³¹¹ houve nova alteração da Lei Complementar estadual nº 64/2002, desta feita com a criação do Fundo Previdenciário de Minas Gerais (FUNPREV/MG).

381. 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,³¹² e pelo FUNPREV, no regime de capitalização,³¹³ 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.

382. Note-se que a Lei Complementar estadual nº 132, de 07.01.2014,³¹⁴ instituiu o Regime de Previdência Complementar para os servidores públicos titulares de cargos

subsídio e verbas indenizatórias, incluídas as vantagens de natureza pessoal ou de qualquer outra natureza, de seus servidores, empregados públicos e agentes políticos, ativos e inativos, discriminada por unidade orçamentária e por cargo, emprego ou função e respectivo número de ocupantes ou membros”. (CEMG/1989)

³⁰⁹ Institui o Regime Próprio de Previdência e Assistência Social dos Servidores Públicos do Estado de Minas Gerais e dá outras providências.

³¹⁰ Cria o Fundo Financeiro de Previdência – FUNFIP e dá outras providências.

³¹¹ 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.

³¹² 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.

³¹³ 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.

³¹⁴ 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

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.

383. É preciso observar que a Lei Complementar estadual nº 156, de 22.09.2020,³¹⁵ alterou as Leis Complementares estaduais nº 64/2002 e nº 132/2014. Entre outras medidas, criou o Fundo Financeiro de Previdência do Estado de Minas Gerais (FFP/MG) – art. 19³¹⁶ – e extinguiu o FUNFIP (art. 21),³¹⁷ 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.

384. No âmbito do sistema de previdência social do Estado de Minas Gerais, 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 (IPLEMG), este último em processo de extinção.

385. Desta forma, tem-se que a Previdência estadual é assim composta:

- RPPS, o qual é gerido parcialmente pelo IPSEMG;
- Sistema de Proteção Social dos Militares, o qual tem o IPSM como autarquia responsável pela gestão e concessão dos benefícios de pensão, auxílios, pecúlio e assistência à saúde, sendo garantido pelo Tesouro Estadual o pagamento da reserva remunerada e dos proventos de reforma aos servidores militares;
- IPLEMG, que tem a finalidade de conceder benefícios previdenciários e assistenciais aos deputados estaduais; e
- Fundação de Previdência Complementar do Estado de Minas Gerais (PREVCOM-MG), entidade fechada de previdência complementar, cuja finalidade é garantir uma renda, na modalidade contribuição definida, aos servidores civis que ingressaram no serviço público após a vigência do Regime de Previdência Complementar (RPC), ou que optaram por ele quando lhes foi facultado.

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.

³¹⁵ 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.

³¹⁶ “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)

³¹⁷ “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)



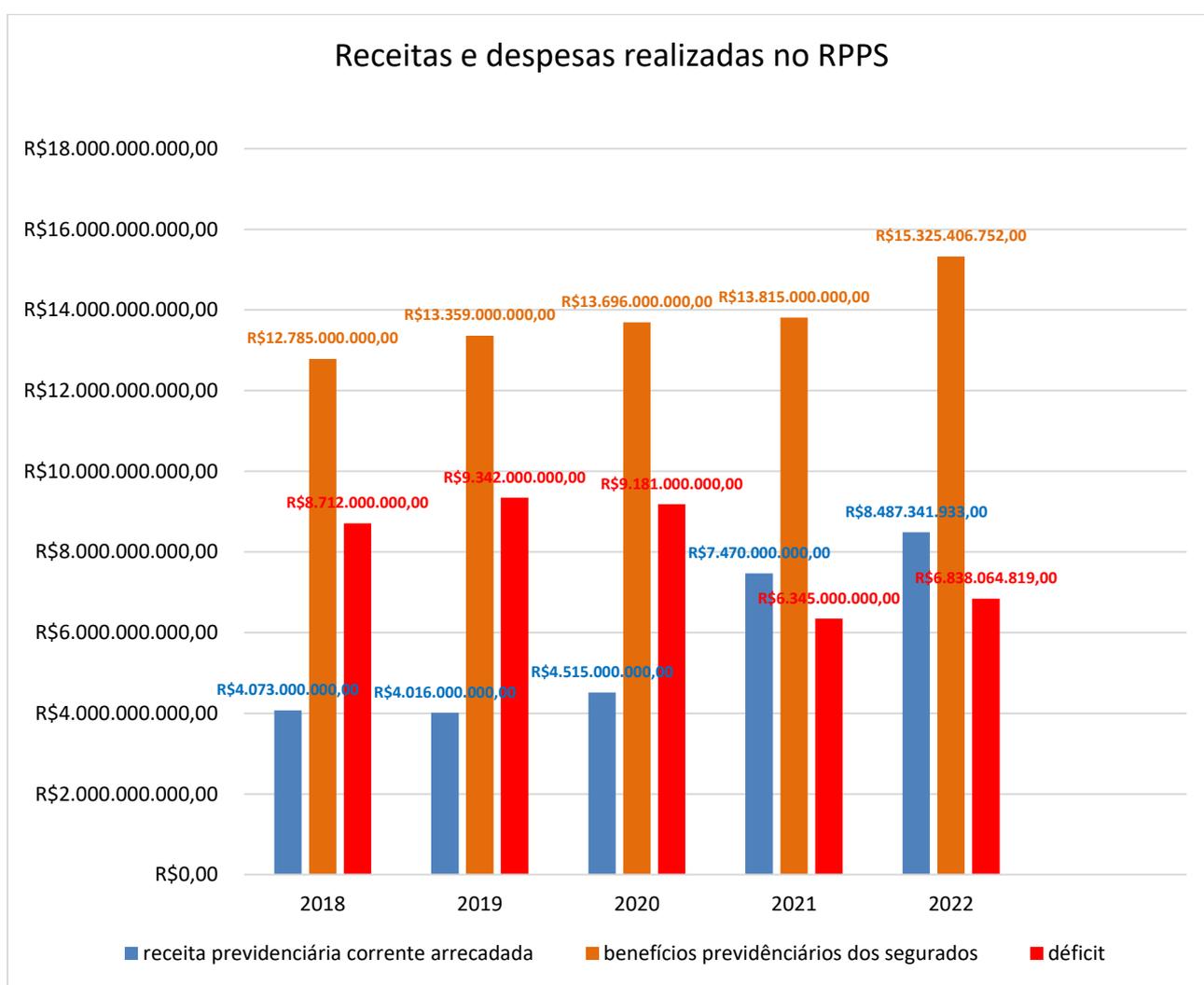
3.15.1. Regime Próprio de Previdência Social

3.15.1.1. Receitas e despesas do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS

386. As receitas e despesas previdenciárias realizadas até 31.12.2020 eram de responsabilidade do FUNFIP e a partir de 2021 do FFP/MG, que sucedeu ao FUNFIP, por decorrência da reforma da previdência do Estado no exercício de 2020.

387. No exercício de 2022, a receita previdenciária arrecadada pelo FFP/MG fez R\$8,487 bilhões, mostrando-se insuficiente face ao pagamento dos benefícios, que totalizaram R\$15,325 bilhões, resultando em déficit de R\$6,838 bilhões.³¹⁸

388. Veja-se o gráfico sobre a evolução de receitas e despesas do RPPS, a saber:



Fonte: elaboração própria a partir da análise de dados que tiveram por base os conteúdos extraídos de documentos e relatórios do Balanço Geral do Estado de Minas Gerais referente aos exercícios de 2018

³¹⁸ SGAP, peça n° 6, p. 219.



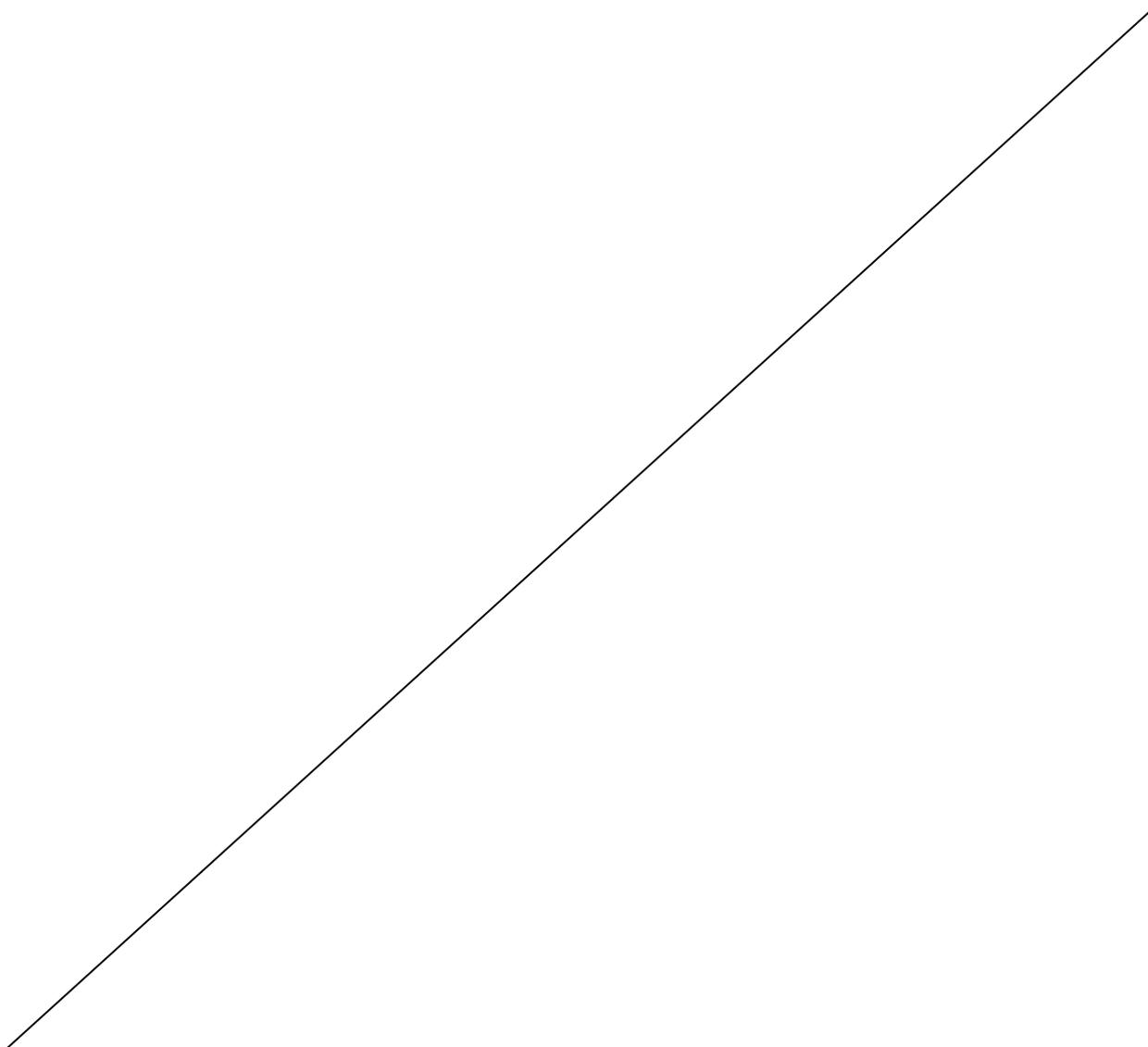
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

(Proc. TCEMG 1.066.559), 2019 (Proc. TCEMG 1.088.786), 2020 (Proc. TCEMG 1.101.512), 2021 (Proc. TCEMG 1.114.783) e 2022 (Proc. TCEMG 1.144.601).

389. Nota-se que o resultado previdenciário no exercício de 2022 foi de déficit acentuado, tal como no exercício anterior. Diante da diferença faltante, houve aporte de recursos no valor de R\$9,601 bilhões para cobertura da insuficiência financeira do RPPS, resultando em superávit de R\$2,763 bilhões. Entretanto, considerando as cotas financeiras recebidas e a receber, bem como descontando-se as cotas financeiras concedidas e a repassar, apura-se déficit de R\$122,269 milhões.³¹⁹

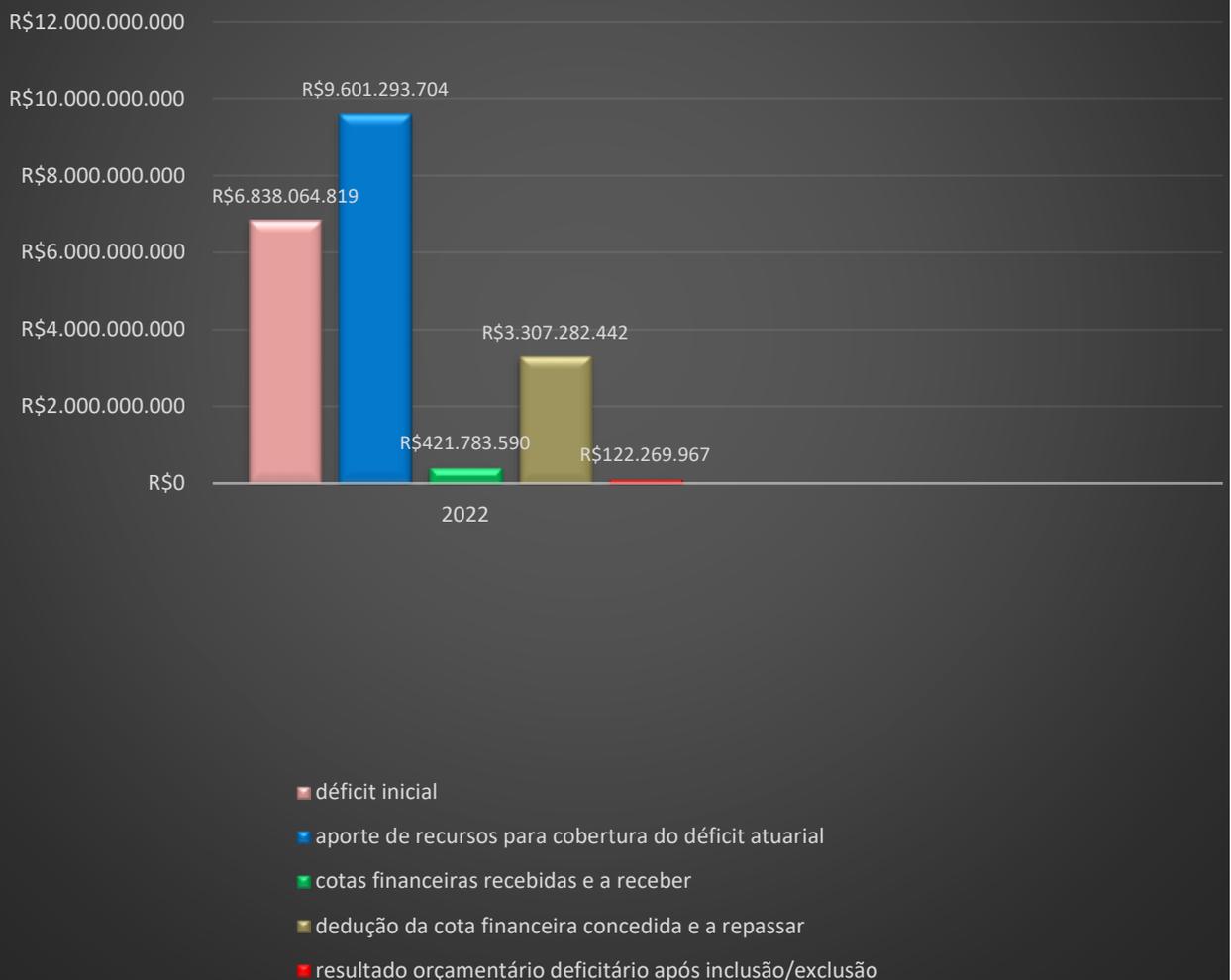
390. Pode-se conferir o gráfico sobre o resultado orçamentário do FFP/MG em 2022:



³¹⁹ SGAP, peça n° 6, p. 219.



Resultado Orçamentário do FFP/MG Exercício de 2022



Fonte: elaboração própria a partir da análise de dados que tiveram por base os conteúdos extraídos de documentos e relatórios do Balanço Geral do Estado de Minas Gerais referente ao exercício de 2022 (Proc. TCEMG 1.144.601).

391. É bastante claro que o déficit aferido remete à ideia de subfinanciamento, que, em sistemas previdenciários contributivos, sugere a necessidade de ampliação de suas receitas. Ou seja, uma vez verificada a existência de déficit no RPPS (situação negativa), deve o ente



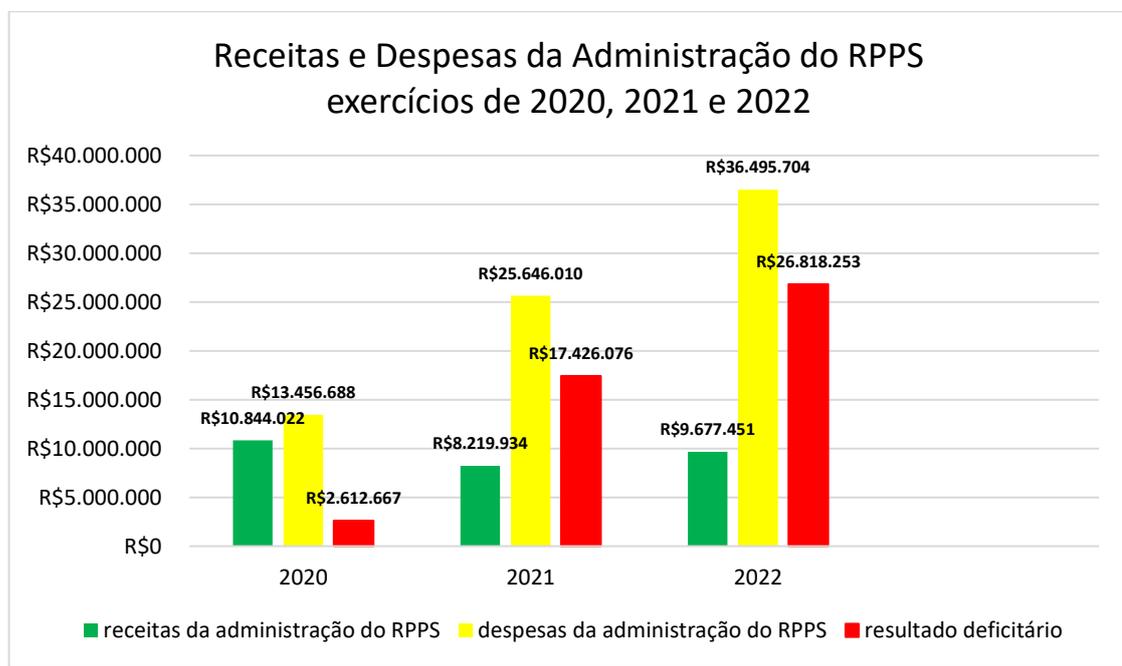
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

federativo 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 CR/1988).³²⁰

392. Todavia, no cenário posto em tela, o RPPS permanece ao longo do tempo dependente do aporte de recursos do Estado para arcar com os benefícios a serem pagos aos segurados vinculados ao plano financeiro.

393. Além disso, as receitas e despesas da administração do RPPS passaram a ser demonstradas em separado a partir do exercício de 2020, verificando-se também resultado deficitário da administração em 2022, na ordem de R\$26,818 milhões.



Fonte: elaboração própria a partir da análise de dados que tiveram por base os conteúdos extraídos de documentos e relatórios do Balanço Geral do Estado de Minas Gerais referente aos exercícios de 2020 (Proc. TCEMG 1.101.512), 2021 (Proc. TCEMG 1.114.783) e 2022 (Proc. TCEMG 1.144.601).

394. Ao ensejo da conclusão do presente item, entende este *Parquet* pela importância de **recomendação** para que o Estado de Minas Gerais

► implemente aprimoramentos no sistema visando reduzir as insuficiências financeiras, com o objetivo de se alcançar o equilíbrio atuarial e evitar os crescentes aportes para cobertura de déficit do FFP/MG.

³²⁰ “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/1988)



3.15.1.2. Dos bens e direitos do RPPS

395. Os bens e direitos do RPPS em 31.12.2022 totalizaram R\$2,869 bilhões, apresentando acréscimo em relação ao saldo do exercício anterior (R\$1,723 bilhão).³²¹

3.15.1.3. Da gestão do RPPS

396. O Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais é a entidade gestora do Fundo Financeiro de Previdência.

397. Cumpre anotar que o art. 40, § 20, da CR/88,³²² bem como o art. 36, § 21, da CEMG/1989³²³ vedam a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime, no âmbito do Estado, abrangidos todos os Poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais.

398. Assim também dispõe o art. 71 da Portaria/MTP nº 1.467/2022, do Ministério do Trabalho e Previdência.³²⁴

399. Por sua vez, o § 21-A do art. 40 da Constituição do Estado de Minas Gerais, incluído pela Emenda Constitucional nº 104/2020, atribuiu às tesourarias do Poder Legislativo,

³²¹ *Ibidem*, p. 225.

³²² “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/1988)

³²³ “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/1989)

³²⁴ “Art. 71. É vedada a existência de mais de um RPPS para os segurados desse regime em cada ente federativo e de mais de uma unidade gestora. § 1º A unidade gestora única deverá gerenciar, direta ou indiretamente, a concessão, o pagamento e a manutenção, dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte devidos a todos os segurados e beneficiários do RPPS e a seus dependentes, relativos a todos os poderes, órgãos e entidades do ente federativo. § 2º Há gerenciamento indireto quando a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios forem executados por outro órgão ou entidade integrante da correspondente Administração Pública, atendendo-se, porém, na realização daquelas atividades, ao comando, à coordenação e ao controle da unidade gestora única. § 3º O gerenciamento indireto poderá se dar sob a forma de sistema, cabendo à unidade gestora o papel de órgão central do sistema previdenciário e às unidades de administração descentralizadas, o de órgãos setoriais, observado o seguinte: I - o órgão central do sistema previdenciário procederá à orientação normativa e à supervisão técnica dos órgãos setoriais, sem prejuízo da subordinação dessas unidades descentralizadas ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integradas; II - as atribuições previstas no inciso I serão desempenhadas pelo órgão central do sistema previdenciário por meio, dentre outros, do estabelecimento e acompanhamento dos procedimentos, atividades e rotinas a serem observados pelos órgãos setoriais na concessão, revisão e pagamento dos benefícios de aposentadorias e de pensão por morte; III - compete ao órgão central do sistema previdenciário a decisão final, no âmbito administrativo, acerca da concessão, da manutenção, do pagamento e da revisão dos benefícios de aposentadorias e de pensão por morte à luz da legislação local e federal aplicável, ressalvadas as competências constitucionais dos Tribunais de Contas; e IV - os órgãos setoriais deverão observar a decisão final de que trata o inciso III e procederem as adequações requeridas pelo órgão central. [...]” (Portaria/MTP nº 1.467/2022)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Poder Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública o pagamento dos benefícios aos respectivos membros e servidores,³²⁵ de forma regular.

400. A Lei Complementar estadual nº 156/2020,³²⁶ ao promover alterações na legislação previdenciária estadual, não modificou o art. 48 da Lei Complementar estadual nº 64/2002,³²⁷ o qual conferiu ao Estado e ao IPSEMG competência para gerir o RPPS; tampouco alterou o *caput* do art. 38 da mesma norma,³²⁸ que atribui aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, às 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. A propósito, o art. 71 da Portaria/MTP nº 1.467/2022, acima referido, faz menção à atuação de órgãos setoriais sob comando, coordenação e controle de uma unidade gestora única. Vale dizer que 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.

401. Tal situação configura o gerenciamento indireto, previsto no § 2º do art. 10 da Portaria MPS nº 402, de 2008,³²⁹ o qual não destoia ou conflita com os arts. 38 e 48 da Lei Complementar estadual nº 64/2002, tampouco com o § 20 do art. 40 da CR/1988.

402. De outra parte, no que diz respeito especificamente ao Fundo Estadual de Previdência do Estado de Minas Gerais (FEPREMG), instituído com o objetivo de buscar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema de previdência dos servidores civis do Estado, apesar de não estar sendo operacionalizado, o parágrafo único do art. 23 da Lei Complementar estadual nº 156/2020³³⁰ define que sua entidade gestora é a Secretaria de Estado de Fazenda, e não o IPSEMG (entidade gestora do FFP/MG), ou seja, nesse caso

³²⁵ “Art. 40 [...] §21-A. Os valores destinados aos benefícios dos membros e servidores dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública integrarão os recursos de que trata o art. 162 desta Constituição e serão pagos pelas respectivas tesourarias. [...]” (CEMG/1989)

³²⁶ 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.

³²⁷ “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)

³²⁸ “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)

³²⁹ “Art. 10. [...] § 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 nº 402/2008 - Ministério da Previdência Social)

³³⁰ “Art. 23. [...] Parágrafo único. A Secretaria de Estado de Fazenda é a gestora e agente financeira do Fepremg e não será por ele remunerada”. (Lei Complementar estadual nº 156/2020)



há duas unidades gestoras de fundos previdenciários, em ofensa ao art. 40, § 20, da CR e art. 36, § 21, da CEMG.

403. Nesse sentido, este Órgão Ministerial entende pelo envio de **determinação ao Poder Executivo estadual** para que:

► especificamente quanto ao FEPREMG, atente para a obrigatoriedade de instituir unidade gestora única, com o envio ao Poder Legislativo estadual de projeto de lei que revise a legislação para que tal atribuição seja conferida ao IPSEMG.

3.15.1.4. Base técnica e cadastral

404. Quanto à base técnica e cadastral, cabe pontuar inicialmente o registro da CFAMGE³³¹ de que o Relatório de Avaliação Atuarial informa que a data-base dos dados remontava a dezembro de 2022, portanto, teria sido plenamente atendido o disposto no art. 47, § 1º, da Portaria MTP nº 1.467/22.³³²

405. Informou, ainda, que, sob a ótica do IPSEMG, os dados apresentavam a amplitude e a consistência necessárias.³³³

406. Quanto à composição dos servidores ativos e aposentados na base de dados, o Órgão Técnico verificou que as estatísticas gerais relativas à quantidade de segurados, idade e salário/benefício médio coincidiam 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.³³⁴

407. As inconsistências apontadas no relatório da Unidade Técnica referem-se à: (i) renda de contribuição superior ao teto de remuneração máxima prevista para os servidores do Estado de Minas Gerais; (ii) pensionistas com benefício total superior ao teto; (iii) ausência de informação sobre dependentes, e não utilização de premissa de composição familiar nesse caso; (iv) insuficiência de informação sobre a condição “válido” ou “inválido” do segurado; (v) inexistência de informação sobre valores recebidos a título de compensação previdenciária para aposentados e pensionistas e de tempo de contribuição ao RGPS para ativos; (vi) ausência do indicativo de abono permanência e de previdência complementar na base de dados de ativos; (vii) ausência, na base de dados referente aos pensionistas, de colunas com informação do Poder ou Órgão de vínculo, valor percentual das cotas, duração do benefício e se vitalício ou temporário.³³⁵

³³¹ SGAP, peça nº 6, p. 229.

³³² “Art. 47. [...] § 1º A base de dados cadastrais, funcionais e remuneratórios deverá estar posicionada entre julho e dezembro do exercício relativo à avaliação atuarial anual com data focal em 31 de dezembro. [...]” (Portaria/MTP nº 1.467/2022)

³³³ SGAP, peça nº 6, p. 229.

³³⁴ *Ibidem*.

³³⁵ *Ibidem*, p. 230-231.



408. Em função das inconsistências apontadas e da lacuna de informações nas bases de dados, este Órgão Ministerial acompanha o entendimento da Unidade Técnica, pelo envio de **recomendação** ao Poder Executivo estadual para que:

► proceda à realização de censo previdenciário no IPSEMG, abrangendo servidores ativos, aposentados e pensionistas, para fins de atualização de informações cadastrais.

409. A Unidade Técnica também destacou a ausência de diversos campos exigidos na base de dados e que não dependem de atualização cadastral dos segurados, já estando as informações disponíveis para a Administração Pública, tais como: (i) recebimento de abono permanência; (ii) vinculação à previdência complementar; (iii) valores recebidos a título de compensação previdenciária; (iv) vínculo do pensionista por Poder ou Órgão; (v) valor percentual das cotas, duração e indicativo de vitaliciedade ou temporariedade dos benefícios de pensão.³³⁶

410. Logo, este Órgão Ministerial acompanha o entendimento da Unidade Técnica, pelo envio de **determinação** ao Poder Executivo estadual para que:

► proceda à inclusão, na base de dados utilizada para a avaliação atuarial do IPSEMG, de todas as informações elencadas no art. 36 do Anexo VI da Portaria MTP nº 1.467/22,³³⁷ que já são conhecidas pela Administração Pública estadual.

3.15.1.5. Custo e custeio do plano

411. O art. 9º da Lei Complementar estadual nº 156/2020³³⁸ alterou o art. 28 da Lei Complementar estadual nº 64/2002 e estabeleceu plano de custeio por alíquotas de

³³⁶ *Ibidem*, p. 231.

³³⁷ “Art. 36. As bases de dados cadastrais, funcionais e remuneratórios dos segurados e beneficiários dos RPPS a serem utilizadas nas avaliações atuariais deverão conter, dentre outras, as seguintes informações: I - se compõe a massa do Fundo em Repartição, do Fundo em Capitalização ou está sob responsabilidade financeira direta do ente federativo; II - o poder, órgão ou entidade ao qual está vinculado; III - se o segurado pertence a alguma categoria que possui regra de elegibilidade específica para aposentadoria; IV - os dados para sua identificação, como sexo, data de nascimento, matrícula, CPF, estado civil, condição, se válido ou inválido; V - os dados relativos à situação funcional do segurado, do aposentado ou do instituidor de pensão, tais como, tipo de vínculo, identificação do cargo e da carreira, data de ingresso no ente, no cargo e na carreira, se está sujeito ou vinculado ao regime de previdência complementar, se percebe abono de permanência; VI - os valores da remuneração bruta, da base de cálculo das contribuições, da contribuição previdenciária e do teto remuneratório; VII - o tempo de contribuição ao RGPS e a outros RPPS, com identificação do respectivo regime de origem; VIII - as informações relativas a seus dependentes, tais como a quantidade, data de nascimento, condição do cônjuge, se válido ou inválido; IX - o tipo de aposentadoria, a data de início do benefício, se possui paridade ou não, o valor da compensação financeira recebida por meio do Comprev, com identificação dos respectivos regimes de origem; e X - a identificação do instituidor da pensão, da data do seu falecimento, do valor percentual da quota, do tipo de relação do pensionista com o instituidor, da duração do benefício, se vitalício ou temporário. [...]” (Anexo VI da Portaria MTP nº 1.467/2022)

³³⁸ “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



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.

412. 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 MTP nº 1.467/22.

413. Seguindo no exame da matéria ora em apreciação, o art. 28-A da Lei Complementar estadual nº 64/2002 dispõe sobre contribuição suplementar de até 22% para o Poder Executivo.³³⁹ Por sua vez, o art. 28-B trata da contribuição suplementar para os demais Poderes e Órgãos do Estado, por meio da LDO, com alíquotas diferenciadas.³⁴⁰

414. Nesse ponto, vale lembrar que o custo suplementar é o valor atuarialmente apurado para dar cobertura financeira em caso de insuficiência de ativos necessários ao atendimento do plano de benefícios previdenciários.

415. Em vista disso, como bem observou a Unidade Técnica,³⁴¹ “*não é coerente que essa alíquota esteja limitada em lei a 22%, uma vez que cabe à avaliação atuarial apurar o percentual mais adequado à necessidade do fundo previdenciário, para posterior inclusão em lei, em observância ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial previsto no art. 40 da CR*”.

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, 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)

³³⁹ “Art. 28-A – O Poder Executivo, no âmbito de seus órgãos e entidades, aportará ao Fundo Financeiro de Previdência do Estado de Minas Gerais – FFP-MG – contribuição patronal suplementar de até 22% (vinte e dois por cento), para cobertura de eventuais déficits previdenciários”. (Lei Complementar estadual nº 64/2002)

³⁴⁰ “Art. 28-B – Os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e o Tribunal de Contas poderão instituir contribuição patronal suplementar, por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO –, com alíquotas diferenciadas”. (Lei Complementar estadual nº 64/2002)

³⁴¹ SGAP, peça nº 6, p. 234.



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

▶ proceda às necessárias adequações legislativas, no que diz respeito ao RPPS, para não limitar a contribuição suplementar do Poder Executivo em 22%.

417. 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 40,35%, pouco menor que os 42% apresentados na avaliação atuarial.³⁴² No entanto, o plano de custeio vigente ainda é significativamente superior ao custo de equilíbrio apurado, nos termos da Tabela³⁴³ elaborada pela CFAMGE:

Plano de Equilíbrio vs. Plano Vigente em Lei

Exercício de 2022		%
Benefício	Plano de Equilíbrio	Plano Estabelecido em Lei
Aposentadoria Programada	15,40%	24,49%
Aposentadoria por Invalidez	2,57%	2,57%
Pensão por Morte de Segurado Ativo	0,87%	0,87%
Pensão por Morte de Segurado Aposentado Inválido	1,99%	1,99%
Pensão por Morte de Segurado Aposentado Não Inválido	12,09%	12,09%
Custo Puro	32,92%	42,01%
Administração	0,00%	0,00%
Total	32,92%	42,00%
Base de Incidência das Contribuições	Folha de Ativos	

Fonte: Relatório de Avaliação Atuarial (31/12/2022).

418. Não obstante, a avaliação atuarial não indica método de equacionamento de déficit 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.

419. 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, normalmente, que uma ou mais premissas não se confirmaram. A própria necessidade recorrente de aportes é sinal de que há desajustes no plano.

³⁴² *Ibidem*.

³⁴³ *Ibidem*, p. 235.



420. O estudo técnico da CFAMGE apresentou as seguintes considerações,³⁴⁴ *in verbis*:

[...] como não há regulamentação de fundo em capitalização, não há qualquer método de equacionamento de déficit instituído e a necessidade adicional de recursos é suprida por aporte anual do Tesouro Estadual. Conforme relatório de avaliação atuarial estima-se que esse aporte seja equivalente a R\$ 9.909.588.023,52 em 2023, correspondente a 75,64% da folha mensal dos segurados ativos durante todo o exercício do ano de 2022, incluindo o abono natalino.

Assim, além da contribuição patronal equivalente ao dobro da dos servidores ativos, alíquotas escalonadas que equivalem à aplicação do percentual de 26,9% da sua remuneração, o Estado efetuará em 2023 o aporte estimado em 75,64%, o que resulta em um percentual de 102,54% da folha de pagamento dos servidores ativos, que será utilizado como despesa previdenciária. Em razão da forma como o RPPS está estruturado, exclusivamente em repartição simples, sem a existência de um fundo em capitalização para acumulação de recursos, não há nenhum indicativo de que esse custo possa diminuir em gerações futuras, pois todos os recursos arrecadados são consumidos no mesmo exercício.

421. 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 seu equilíbrio financeiro e atuarial.

3.15.1.6. Resultado atuarial

422. Ao analisar o resultado atuarial do RPPS, a Unidade Técnica constatou os patamares elevados dos déficits do FFP-MG apurados nos últimos exercícios, como visto acima, sem perspectiva de reversão dessa situação,³⁴⁵ o que representa riscos de grande impacto na execução orçamentária e na boa governança estadual.

423. Vejam-se as observações da CFAMGE,³⁴⁶ *in verbis*:

Decerto, há a garantia financeira de cobertura do Tesouro Estadual, mas, como indicado no Anexo 6 do relatório, os aportes projetados para a cobertura dessa insuficiência financeira do FFP-MG são crescentes até atingir o valor máximo de R\$ 21,37 bilhões em 2051. **Os montantes progressivos dessas despesas previdenciárias representam um risco de solvência para o Governo Estadual, pois podem comprometer o investimento em áreas prioritárias para a sociedade mineira, como Saúde e Educação, além de, potencialmente, infringirem os limites de despesas com pessoal estabelecidos na LRF. A atual circunstância também pode resultar em prejuízo para os segurados, como já ocorreu na história recente de Minas Gerais, em que o pagamento dos benefícios previdenciários era realizado com atraso, pelo Poder Executivo.**

³⁴⁴ *Ibidem*.

³⁴⁵ *Ibidem*, p. 238.

³⁴⁶ *Ibidem*.



Sendo assim, é razoável esperar que o relatório de avaliação atuarial do Ipsemg evidencie a sua situação fática. Contudo, a partir do momento em que não explicita a irregularidade da existência de um fundo em repartição sem que ele seja parte de uma segregação da massa, bem como não recomenda nenhuma forma de equacionamento de déficit, o estudo deixa de apresentar informações que possibilitem aos gestores e à sociedade o acompanhamento, a condução e a manutenção da solvência do plano de benefício. **Havendo déficit atuarial, é função da avaliação atuarial propor métodos para o seu equacionamento, mediante instituição de segregação da massa ou indicação de um plano de amortização.**

(Grifos nossos)

424. Nesse contexto, este Órgão Ministerial acompanha o entendimento da Unidade Técnica, pelo envio de **determinação ao Poder Executivo do Estado de Minas Gerais** para que:

► providencie a realização de avaliação atuarial que contenha proposições para equacionamento do déficit atuarial da previdência dos servidores civis do Estado, nos termos do art. 40, *caput*, da CR/1988³⁴⁷; art. 66, inciso VI, da Portaria MTP nº 1.467/2022,³⁴⁸ e art. 1º, *caput*, da Lei federal nº 9.717/1998.³⁴⁹

3.15.2. Instituto de Previdência dos Servidores Militares de Minas Gerais – IPSM

3.15.2.1. Da situação financeira e atuarial

425. O Instituto de Previdência dos Servidores Militares de Minas Gerais foi instituído pela Lei estadual nº 10.366, de 28.12.1990,³⁵⁰ 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, que fica a cargo do Tesouro estadual.

³⁴⁷ “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/1988)

³⁴⁸ “Art. 66. O Relatório da Avaliação Atuarial deverá observar a estrutura e os elementos mínimos previstos no modelo disponibilizado pela SPREV na página da Previdência Social na Internet e, além de outras informações previstas nesta Portaria, deverá conter: [...] VI - a indicação, dentre aquelas previstas na legislação aplicável, das medidas para o equacionamento de deficit e para a busca e manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial, demonstrando os cenários e os seus impactos; [...]” (Portaria MTP nº 1.467/2022)

³⁴⁹ “Art. 1º. Os 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 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: [...]” (Lei federal nº 9.717/1998)

³⁵⁰ Dispõe sobre o Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais - IPSM.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

426. O financiamento do IPSM, nos termos do art. 4º da Lei estadual nº 10.366/1990³⁵¹, era suportado por contribuições mensais de seus segurados e de contribuição patronal do Estado,³⁵² conforme previsto no art. 8º da Lei Complementar estadual nº 125/2012.³⁵³

427. 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 (TJMMG), 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 29.07.1996,³⁵⁴ e pela contribuição patronal do Estado, com alíquota de 4%, fixada pelo art. 8º da Lei Complementar estadual nº 125/2012, já referenciada.

428. Ocorre que o inciso XXI do art. 22 da CR/1988 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.³⁵⁵

429. Em decorrência dessa atribuição, foi editada a Lei federal nº 13.954, de 16.12.2019, que, em seu art. 25 (acrescentou o art. 24-E ao Decreto-Lei nº 667/1969),³⁵⁶ assegurou 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

³⁵¹ “Art. 4º - 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. § 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).** [...] § 3º- Os valores percentuais indicados no § 1º serão revistos sempre que se alterar o plano atuarial”. (Lei estadual nº 10.366/1990, grifos nossos)

³⁵² 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.

³⁵³ “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)

³⁵⁴ “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)

³⁵⁵ “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) [...]” (CR/1988)

³⁵⁶ “Art. 25. O Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, passa a vigorar com as seguintes alterações: [...] IV - acréscimo dos seguintes arts. 24-A a 24-J: [...] ‘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’. [...]” (Lei federal nº 13.954/2019)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

da legislação dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos civis aos militares dos Estados e demais entes.

430. O custeio das pensões e da inatividade dos militares foi disciplinado no art. 24-C do Decreto-Lei nº 667/1969 (acrescentado pela Lei federal nº 13.954/2019)³⁵⁷ e deverá recair sobre a totalidade da remuneração dos ativos 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.

431. Embora as alterações nas regras gerais tenham entrado em vigor no ano de 2019, o Estado ainda não promoveu totalmente a adequação da legislação de seu Sistema de Proteção Social dos Militares às novas normas constitucionais.

432. Sob esse aspecto, foi publicada a Lei Complementar estadual nº 168/2022,³⁵⁸ em 19.08.2022, que alterou a Lei estadual nº 5.301/1969 (Estatuto dos Militares do Estado de Minas Gerais). Apesar disso, a referida norma, assim como a Lei estadual nº 10.366/1990 (trata dos benefícios geridos pelo IPISM), ainda conflita em alguns pontos com a redação atual do Decreto-Lei nº 667/1969, no que diz respeito à normas gerais de inatividade e pensões dos policiais militares e dos bombeiros militares dos Estados.

433. O estudo desenvolvido pela CFAMGE destacou as seguintes ocorrências,³⁵⁹ a saber:

O art. 130 da Lei Estadual 5.301/69 prevê a inatividade dos militares por meio de transferência para a reserva e pela reforma, e os arts. 95 e 96, alterados pela LC 168/22, definem as regras de concessão, em cada caso, e a respectiva remuneração. Nesse ponto, o art. 95, I, alínea “a” passou a dispor que o militar transferido para a reserva remunerada perceberá “a remuneração básica do posto ou da graduação e vantagens legalmente incorporáveis que perceber na ocasião, desde que cumprido o tempo mínimo de trinta e cinco anos de serviço, dos quais no mínimo trinta anos de exercício de atividade de natureza militar”. A nova redação está de acordo com o previsto no art. 24-A do Decreto-Lei 667/69.

A LC 168/22 também buscou adequações à norma geral relativamente à remuneração proporcional no caso de inatividade. O art. 95, inciso II, passou a prever que a remuneração proporcional na reserva será calculada como a média entre as duas razões: uma, entre o número de anos de serviço do militar e 35; outra entre o número de anos de efetivo exercício de atividade militar e 30. O art. 96 definiu essas mesmas regras para a reforma. No entanto, o Decreto-Lei 667/19 estabelece que a remuneração proporcional deve ser o equivalente a tantas quotas da remuneração do posto ou graduação quantos forem os anos de

³⁵⁷ “Art. 25. O Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, passa a vigorar com as seguintes alterações: [...] IV - acréscimo dos seguintes arts. 24-A a 24-J: [...] ‘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)

³⁵⁸ Altera a Lei nº 5.301, de 16 de outubro de 1969, que contém o Estatuto dos Militares do Estado de Minas Gerais, e dá outras providências.

³⁵⁹ SGAP, peça nº 6, p. 239-240.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

serviço, se o militar for transferido para a inatividade sem atingir o tempo mínimo de 35 anos (art. 24-A, I, b). Essa distinção na forma de cálculo permite a existência de situações em que o valor do benefício calculado de acordo com a lei estadual seja de até 8,33% maior do que o apurado pela norma geral. Trata-se de situações muito específicas e cuja mensuração quanto à materialidade do impacto nas contas públicas é impossível sem dados que propiciem a elaboração de cenários. Além disso, seriam casos em que sua ocorrência poderia ser tratada em sede de controle difuso de constitucionalidade. Mesmo assim, esta unidade técnica detectou essa desconformidade e entende que o Governo deve ser alertado dessa situação.

Em relação à renda de inatividade, a norma geral estabelece que ela será calculada com base na remuneração do posto ou graduação que o militar possuir por ocasião da inatividade, porém, apesar de o art. 95 da lei estadual definir essa mesma regra, a LC 168/22, ao alterar os arts. 204 e 220, manteve as hipóteses de promoção ao posto/graduação imediato ou Segundo Tenente quando da transferência de oficiais e praças para a reserva remunerada. Como mencionado nos exercícios anteriores, esses dispositivos devem deixar de ser aplicados, pois promovem acréscimo nos proventos no momento da inatividade, contrariando o estabelecido na Lei Nacional 13.954/19.

A competência para legislar quanto à transferência para a reserva remunerada, de ofício, por atingimento de idade-limite, permanece a cargo do Estado, observada, como parâmetro mínimo, a idade-limite estabelecida para os militares das Forças Armadas, do correspondente posto ou graduação (art. 24-A, IV). A LC 168/22 alterou os arts. 137 e 142 do Estatuto dos Militares do Estado, definindo que a idade-limite para permanência no serviço ativo passa a ser de 70 anos para oficiais dos quadros da Saúde e de capelães e de 65 anos para os demais oficiais e praças. Essas idades são superiores àquelas estabelecidas no art. 98 da Lei Federal 6.880/80, à exceção do posto de Coronel, fixado em 67 anos. Nesse caso, entende-se que o limite da norma federal deve ser utilizado em detrimento do estabelecido na lei estadual.

Quanto às normas gerais de pensão, fica estabelecido que o valor do benefício é igual ao do militar da ativa ou em inatividade que lhe der origem, garantidas revisões automáticas e na mesma data, de modo a preservar valor equivalente ao posto ou graduação do instituidor. Além disso, o rol de dependentes deve ser equivalente ao das Forças Armadas. Cabe observar apenas que a Lei Estadual 10.366/90 não prevê a prorrogação da pensão, até os 24 anos, para filhos, enteados ou menores cuja guarda ou tutela cabia ao instituidor da pensão, devendo, portanto, ser ajustada à regra geral.

Como exposto acima, com a edição da LC 168/22, a legislação estadual adequou os critérios de idade-limite para permanência no serviço ativo, à exceção do posto de Coronel e os requisitos de transferência para a reserva remunerada, às disposições estabelecidas no Decreto-Lei 667/69, de acordo com o recomendado pela Cfamge em exercícios anteriores. Contudo, a renda na inatividade continua em desacordo com o definido pela norma geral e a fração da remuneração proporcional permite a existência de situações em que o valor do benefício calculado seja maior do que o que seria apurado pela norma geral.



434. Ante o exposto, em sintonia com o estudo técnico dessa Corte, este representante do Ministério Público de Contas entende que deva ser expedida **determinação ao Poder Executivo estadual** para que:

▶ proceda ao envio de projeto de lei à Assembleia visando à adequação normativa da legislação estadual ao ordenamento jurídico brasileiro quanto ao cálculo da renda na inatividade dos militares e da idade-limite de permanência no serviço ativo do posto de Coronel.

435. Seja, ainda, expedida **recomendação** para que:

▶ proceda à inclusão, na Lei estadual nº 10.366/1990, de previsão da prorrogação de pensão, até os vinte e quatro anos de idade, para filhos, enteados ou menores cuja guarda ou tutela cabia ao instituidor da pensão, bem como a avaliação da conformidade constitucional da renda proporcional na inatividade.

3.15.2.2. Da gestão do IPSM

436. O IPSM é responsável pela gestão das pensões, da assistência médica, dos auxílios e do pecúlio. Os benefícios previdenciários, tais como aposentadorias, reserva remunerada e reforma dos militares, por sua vez, têm sido suportados pelo Tesouro estadual.

437. Entretanto, é sabido que a administração das pensões para os dependentes dos militares são benefícios previdenciários (assim como as rendas de inatividade, sejam elas decorrentes da reserva ou reforma), mas são feitas por entidade distinta, no caso, o IPSM, responsável pelas pensões dos dependentes de militares. Ademais, as pensões e aposentadorias dos servidores civis estão sob o controle do IPSEMG. Há, portanto, várias instituições gerindo benefícios típicos da previdência social no Poder Executivo estadual, ao mesmo tempo, o que ocasiona dificuldades para o controle e a gestão dos benefícios, bem como para o equilíbrio atuarial do sistema.

438. De acordo com a Unidade Técnica, mostra-se pertinente a implementação de uma só unidade gestora dos benefícios de inatividade dos militares e das pensões de seus dependentes,³⁶⁰ nos seguintes termos:

Entende-se que a junção da gestão dos benefícios relativos à inatividade dos militares à gestão dos benefícios de pensão pode ser feita buscando atender o § 2º do art. 40 da CR/88, instituindo-se uma única unidade gestora, efetivamente, no Estado, sendo permitida, naturalmente, a manutenção dos militares em fundo próprio, em função das peculiaridades na concessão dos seus benefícios previdenciários e de sua forma de custeio. Essa transferência dos benefícios de inatividade e de pensões à gestão única facilitaria o diagnóstico e a adoção de medidas para sua migração gradual a um regime financeiro de capitalização efetivo, possibilitando, assim, a busca pelo equilíbrio atuarial do sistema.

³⁶⁰ *Ibidem*, p. 241.



439. Assim, este Órgão Ministerial entende que **deva ser determinada ao Poder Executivo estadual:**

► a implementação de uma só unidade gestora dos benefícios previdenciários responsável pelos benefícios de inatividade dos militares e as pensões aos seus dependentes, encaminhando projeto de lei à Assembleia Legislativa para esse fim.

3.15.2.3. Base técnica e cadastral

440. 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.³⁶¹

441. 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.³⁶²

442. Em relação à base cadastral, para a correta e precisa mensuração das provisões matemáticas, o órgão técnico 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 o art. 47 da Portaria MTP nº 1.467/2022³⁶³ e seu Anexo VI.

443. Por meio do exame das bases cadastrais enviadas e dados do Relatório de Avaliação Atuarial, de novembro de 2022, verificou a Unidade Técnica que as informações não registram divergências significativas.³⁶⁴

444. 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,³⁶⁵ 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. Há, ainda, informação sobre 1 segurado ativo com idade superior a 70 anos.
- ii. Foram verificados 14 segurados ativos, com idade, na data de ingresso na instituição, inferior a 18 anos; e 743, com idade superior a 31 anos, dos quais 95

³⁶¹ *Ibidem*.

³⁶² *Ibidem*.

³⁶³ “Art. 47. A avaliação atuarial deverá dispor de informações atualizadas e consistentes que contemplem todos os segurados e beneficiários do RPPS, de quaisquer dos poderes, órgãos e entidades do ente federativo. [...]” (Portaria MTP nº 1.467/2022)

³⁶⁴ SGAP, peça nº 6, p. 241.

³⁶⁵ *Ibidem*, p. 241-242.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

com idade superior a 35 anos, em divergência com o art. 5º, inciso IV, da Lei estadual nº 5.301/1969.

- iii. Foram verificados 13 segurados ativos sem remuneração, 304 servidores inativos com proventos inferiores ao salário-mínimo legal vigente em 2022, R\$1.212,00, sendo 14 zerados, bem como 27 pensões inferiores a esse valor.
- iv. Há registro de 1 militar ativo com remuneração superior ao teto de R\$35.462,22, limite de remuneração dos servidores do Estado, 7 segurados com benefício superior a esse montante e 90 pensões com benefício total acima desse valor.

445. Ademais, tal como bem destacou a CFAMGE,³⁶⁶ não houve menção à realização de censo e à periodicidade de recadastramento, não sendo possível avaliar a atualização dos dados.

446. Desse modo, este representante do Ministério Público acompanha o Órgão Técnico, quanto ao envio de **recomendação ao Estado** para que:

► realize censo dos militares ativos, inativos e dos respectivos dependentes, bem como dos pensionistas, para posterior inclusão de todas as informações listadas no art. 36 do Anexo VI da Portaria MTP nº 1.467/22 na base de dados da avaliação atuarial.

447. Outro ponto que merece registro é a utilização de taxa de juros – 6% ao ano –, superior ao limite de 5,04%, definido no Anexo VII da Portaria MTP nº 1.467/2022,³⁶⁷ para ser utilizada como parâmetro nas avaliações atuariais.

448. 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.³⁶⁸

449. Sobre as tábuas de mortalidade, o art. 36 da Portaria MTP nº 1.467/2022 define a tábua do IBGE e a *Álvaro Vindas* como limites mínimos para as hipóteses de mortalidade e entrada em invalidez, nessa ordem.³⁶⁹

³⁶⁶ *Ibidem*, p. 242.

³⁶⁷ *Ibidem*.

³⁶⁸ *Ibidem*.

³⁶⁹ “Art. 36. A utilização de tábuas biométricas para a projeção da longevidade e da entrada em invalidez deverá observar os seguintes critérios: I - para a taxa de sobrevivência de válidos e inválidos, o limite mínimo: a) será dado pela tábua anual de mortalidade do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas - IBGE, segregada obrigatoriamente por sexo, divulgada pela SPREV; e b) será averiguado por meio da comparação entre a Expectativa de Vida - Ex estimada por essa tábua com aquela gerada pelas tábuas utilizadas na avaliação atuarial, com base na idade média geral da massa de segurados do RPPS; e II - para a taxa de entrada em invalidez, o limite mínimo: a) será dado pela tábua Álvaro Vindas; e b) será averiguado com a comparação das probabilidades de entrada em invalidez de segurados em atividade indicadas por essa tábua mínima com aquelas geradas pela tábua utilizada na avaliação atuarial, com base no somatório de ix, de idade a idade, desde a idade média do grupo de segurados até a idade prevista na regra constitucional para aposentadoria voluntária do servidor do gênero masculino. Parágrafo único. A unidade gestora poderá utilizar



450. Ante o exposto, deve ser enviada **recomendação** ao Poder Executivo estadual para que:

▶ utilize taxa de juros (parâmetro para avaliação atuarial) e “tábuas” de mortalidade e de invalidez em conformidade com a Portaria MTP nº 1.467/2022.

3.15.2.4. Custo e custeio do IPSM

451. De acordo com o Relatório de Avaliação Atuarial do IPSM, o custo apurado para os benefícios de aposentadoria, reversão da aposentadoria e pensão totalizou 21,56% dos rendimentos dos ativos, dos inativos e dos pensionistas (R\$3.167.345.661,27). Para os demais benefícios, apurou-se o custo de 18,58% (R\$2.729.154.302,53).³⁷⁰

452. Na comparação com o exercício anterior, verifica-se aumento de 265% no custo total de benefícios previdenciários e não previdenciários.³⁷¹

453. Desse modo, como reiteradamente exposto, o plano de custeio estabelecido em lei é insuficiente para o custeio das despesas do IPSM, sendo necessário o envio de **determinação** ao Poder Executivo para que:

▶ adote providências para revisão e adequação da legislação aplicável.

3.15.2.5. Resultado atuarial

454. Embora os proventos de inatividade não sejam de responsabilidade do IPSM, o resultado atuarial apurado, considerando apenas os benefícios de aposentadoria, apresentou déficit de R\$105,948 bilhões.³⁷²

455. Noutro giro, a avaliação atuarial dos benefícios de pensão por morte apurou déficit de R\$29,642 bilhões.³⁷³

456. Desse modo, considerando inatividade e pensão, foi apurado pela consultoria atuarial responsável déficit total de R\$135 bilhões.³⁷⁴ Esse valor é 5,23% superior ao apontado em 2021.³⁷⁵

457. Quanto a essa ocorrência, o Órgão Técnico fez a seguinte consideração,³⁷⁶ *in verbis*:

Para atendimento ao princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial, a legislação pertinente é contundente em afirmar que cabe ao Estado a adoção de medidas para equacionamento desse valor, no entanto, a avaliação atuarial do

tábuas biométricas formuladas com base na experiência evidenciada da massa de beneficiários do regime, desde que atendidos os limites mínimos de que trata este artigo”. (Portaria MTP nº 1.467/2022)

³⁷⁰ SGAP, peça nº 6, p. 245.

³⁷¹ *Ibidem*.

³⁷² *Ibidem*, p. 246.

³⁷³ *Ibidem*, p. 247.

³⁷⁴ *Ibidem*.

³⁷⁵ *Ibidem*, p. 248.

³⁷⁶ *Ibidem*, p. 248.



IPSM simplesmente ignora essa necessidade, a partir do momento em que não indica nenhuma alternativa, ou seja, parece não envidar esforços para resolver a situação atuarial negativa do IPSM.

458. Ante o exposto, propõe este representante do *Parquet* Especial o envio de **determinação** ao Poder Executivo estadual para que

▶ institua plano de equacionamento do déficit atuarial do IPSM.

3.15.3. Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais – IPLEMG

459. O Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais 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.

460. 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.

461. 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.

3.15.3.1. Base técnica e cadastral

462. A análise técnica apontou que, em dezembro de 2022, 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.³⁷⁷ Portanto, não houve alteração na composição da base.

463. Verificou a Unidade Técnica que o arquivo disponibilizado para representar a base de dados cadastrais não permitia o exame dos elementos que fundamentaram os cálculos, tampouco o levantamento de estatísticas e a realização de comparações, não se tratando do documento oficial efetivamente utilizado para a elaboração da avaliação atuarial do IPLEMG, exercício de 2022.³⁷⁸

³⁷⁷ *Ibidem*, p. 249.

³⁷⁸ *Ibidem*.



464. Foi aberta vista ao Estado para apresentar a base de dados utilizada pelo atuário do Plano na avaliação atuarial de 2022. Todavia, não houve apresentação de defesa quanto a esse ponto específico.³⁷⁹

465. Além do mais, sugeriu o Órgão Técnico 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.³⁸⁰

466. Ante o exposto, este representante do *Parquet* Especializado ratifica as conclusões alcançadas no exame técnico, devendo esta Corte recomendar ao Poder Executivo estadual que:

▶ passe a encaminhar a essa Corte, por ocasião das prestações de contas, a base de dados utilizada na avaliação atuarial do IPLEMG, em formato de arquivo que possibilite a análise técnica dos dados; e

▶ realize estudo de aderência das premissas atuariais, para escolha das hipóteses biométricas, demográficas, financeiras e econômicas mais adequadas à massa de participantes e a realidade e peculiaridade do IPLEMG.

3.15.3.2. Custo e custeio do plano

467. Consoante o art. 5º da Lei estadual nº 13.163/99,³⁸¹ aposentadorias, pensões, pecúlio, assistência social e outros benefícios assistenciais do plano serão assim financiados:

- i. Valor de 11% (contribuintes compulsórios);
- ii. Valor de 22% (Poder Legislativo);
- iii. Valor de 11% (aposentados, pensionistas e demais beneficiários, incidentes sobre seus benefícios);
- iv. Valor de 33% (contribuintes facultativos, a exemplo de ex-deputado estadual com pelo menos quatro anos de mandato);

³⁷⁹ SGAP, peça nº 25, p. 06.

³⁸⁰ SGAP, peça nº 6, p. 250.

³⁸¹ “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)



- v. Contribuições dos pensionistas complementares do extinto PRELEGIS, sucedido pelo IPLEMG, conforme art. 4º da Lei Complementar estadual nº 52/99.³⁸²

468. 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 2022 e, ainda, considera o passivo sempre igual ao montante dos ativos garantidores do plano.³⁸³

469. 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,³⁸⁴ *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 $VABF$ é o valor atual de benefícios futuros e $VACF$, o valor atual das contribuições futuras. 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 $VASF$. Porém, também é válida, e exigível pelas normas aplicáveis aos RPPS, a apuração do $VACF$ por meio de uma variação do método agregado, o ortodoxo, em que se aplica a alíquota do plano de custeio vigente.

Nesses casos, o valor do ativo diverge do valor das provisões matemáticas e esse método propicia a evidenciação de déficit ou superávit no plano.

470. Ante o exposto, este representante do *Parquet* Especializado reitera a mesma **recomendação do exercício anterior ao Poder Executivo estadual** para que:

► 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.

3.15.3.3. Resultado atuarial

471. Segundo a CFAMGE, a apuração da situação técnica do plano de benefícios do IPLEMG, ano de 2022, foi feita considerando a data de 31.01.2023, final da 19ª legislatura, sem observar o exercício financeiro a que deveria se referir.³⁸⁵

³⁸² “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)

³⁸³ SGAP, peça nº 6, p. 250.

³⁸⁴ *Ibidem*, p. 250-251.

³⁸⁵ *Ibidem*, p. 251.



472. Apontou a Unidade Técnica,³⁸⁶ *in verbis*:

O resultado atuarial apresentado na página 6 indica que o total dos compromissos posicionados ao final da 19ª legislatura, 31/01/23, é de R\$ 566,982 milhões. A esses valores calculados, foram somados R\$ 40.171,79, a título de passivo circulante, e o resultado dessa operação foi, simplesmente, designado como passivo atuarial em 31/12/2022, R\$ 567.021.895,67. Em outras palavras, sem nenhuma justificativa plausível, um montante de natureza estática apurado para janeiro de 2023 foi movido para 1 mês antes. Nesse lapso temporal, além da taxa de desconto e da execução do fluxo de pagamento de benefícios e de recolhimento de contribuições, existem outros riscos atuariais a que estão expostos os participantes e que tendem a provocar alterações nas provisões matemáticas. É bem verdade que essa diferença de 30 dias provavelmente não viesse a ter um impacto relevante, contudo, o mais importante a ser discutido aqui é a maneira como essa questão do posicionamento para o cálculo atuarial é tratada, ou seja, sem respeito ao exercício a que se deveria referir. Caso esse procedimento se mantenha, vamos ter, na avaliação atuarial 2023, um resultado proveniente de um ativo garantidor de 31/12/2023 e um passivo atuarial posicionado em 31/1/2027, isto é, 37 meses de diferença.

473. Além disso, os resultados não foram apresentados em conformidade com o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), estrutura primária utilizada para gerar os demonstrativos contábeis.³⁸⁷

474. Nesse sentido, este representante do *Parquet* Especializado entende que essa Corte deve **determinar** ao Poder Executivo estadual que:

► refaça a avaliação atuarial com os cálculos posicionados em 31.12.2022 e que seus resultados sejam apresentados em conformidade com o PCASP, de modo a viabilizar o registro adequado das provisões matemáticas.

475. Ademais, o Órgão Técnico destacou a necessidade de tornar os documentos atuariais mais didáticos e transparentes, para fins de boa governança e controle social.³⁸⁸

476. Desse modo, foram solicitados esclarecimentos ao Governo estadual quanto à memória de cálculo da Coluna Saldo da projeção atuarial do IPLEMG 2022. Todavia, não foi apresentada justificativa quanto a esse ponto específico.³⁸⁹

477. Nesse contexto, este Órgão Ministerial entende pelo envio de **recomendação** ao Poder Executivo estadual, para que

► torne os documentos atuariais do IPLEMG mais didáticos e transparentes, a fim de que os segurados e o patrocinador tomem conhecimento das nuances da respectiva situação atuarial.

³⁸⁶ *Ibidem*.

³⁸⁷ *Ibidem*.

³⁸⁸ *Ibidem*, p. 252.

³⁸⁹ SGAP, peça nº 25, p. 06.



3.15.3.4. Aplicações financeiras

478. Quanto às aplicações financeiras, o IPLEMG registrou, no Balanço Patrimonial do ano de 2022, um ativo total de R\$568,674 milhões, do qual cerca de 95% foram aplicados em fundos de renda fixa.³⁹⁰

479. De acordo com a CFAMGE, considerando todo o ativo do IPLEMG, é fundamental que haja a separação entre os recursos para pagamento dos benefícios previdenciários e aqueles destinados aos compromissos de natureza administrativa para fins de manutenção do Instituto.³⁹¹

480. A propósito, esse é o entendimento da IPC 14 – Instruções de Procedimentos Contábeis relativos ao RPPS,³⁹² bem como da Resolução PREVIC nº 18, de 22 de dezembro de 2022, da Superintendência Nacional de Previdência Complementar,³⁹³ aqui aplicáveis por analogia.

481. Tendo isso em vista, este Órgão Ministerial entende pelo envio de **determinação ao Poder Executivo estadual** para que

► adote medidas junto ao IPLEMG com o fim de realizar a separação contábil entre os ativos garantidores destinados a dar lastro às obrigações previdenciárias, e os ativos destinados à manutenção da atividade administrativa do Instituto.

482. Cumpre registrar que as aplicações preponderantemente em renda fixa se mostram adequadas, havendo, ainda, 1,31% do ativo do IPLEMG composto por empréstimos consignados, de forma regular.³⁹⁴

3.15.4. Regime de Previdência Complementar

483. 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 estabelecido para os benefícios do RGPS 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.

³⁹⁰ SGAP, peça nº 6, p. 252.

³⁹¹ *Ibidem*, p. 253.

³⁹² “[...] não se pode confundir os recursos vinculados à cobertura dos benefícios previdenciários com aqueles destinados à gestão administrativa do RPPS, tendo em vista que este realiza despesas administrativas para garantir seu regular funcionamento”. (Ministério da Fazenda - Secretaria do Tesouro Nacional, IPC 14)

³⁹³ “Art. 3º. Os registros contábeis das EFPC devem ser realizados de forma que o patrimônio, as respectivas mutações e os resultados possam ser evidenciados de maneira individualizada, em relação aos planos de benefícios de caráter previdencial e assistencial e do PGA”. (Resolução PREVIC nº 18/2022)

³⁹⁴ SGAP, peça nº 6, p. 253.



484. Cabe lembrar que a 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.

485. Sendo assim, a PREVCOM-MG é uma Entidade Fechada de Previdência Complementar que administra o plano de benefícios PREVPLAN, estruturado na modalidade contribuição definida.

486. Nesse ponto, de acordo com o Parecer Atuarial do Regime de Previdência Complementar, a rentabilidade do plano no exercício de 2022 foi de 1,95%.³⁹⁵

487. Destaca-se, ainda, que em 31.12.2022 as provisões matemáticas e o patrimônio de cobertura do plano totalizaram R\$82.867.025,71,³⁹⁶ encontrando-se, portanto, em equilíbrio técnico-atuarial.

3.15.5. Reconhecimento das provisões matemáticas e das projeções atuariais

488. A Portaria MTP nº 1.467/2022 dispõe, no seu art. 26, inciso VI,³⁹⁷ 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.

489. Destarte, verificadas as previsões matemáticas registradas no Balanço Patrimonial de 2022, constatou-se que os valores relativos aos benefícios concedidos e a conceder do FFP-MG (R\$177.290.053.400,58 e R\$55.880.734.949,96) divergem dos valores constantes do Relatório de Avaliação Atuarial, sob o mesmo título (R\$186.919.653.639,39 e R\$57.616.181.726,14, respectivamente), indicando que as provisões lançadas no Balanço Patrimonial de 2022 não registram provisões matemáticas apuradas na data de 31.12.2002, em desacordo com a supracitada portaria.³⁹⁸

490. Destaca-se a observação da Unidade Técnica,³⁹⁹ nos seguintes termos:

A falta de registro do passivo atuarial, conforme determinam os regulamentos da previdência no serviço público, tem sido objeto de apontamento ao longo dos exercícios, sendo que, por ocasião da abertura de vista, a defesa já havia se manifestado no sentido de que iria regularizar a situação. Como se vê, o registro contábil do passivo atuarial não foi regularizado, mantendo-se uma distorção da informação para quem busca conhecer o grau de endividamento do Estado com esses compromissos.

³⁹⁵ *Ibidem*, p. 254.

³⁹⁶ *Ibidem*.

³⁹⁷ “Art. 26. 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, observados os seguintes parâmetros: [...] VI - apuração das provisões matemáticas previdenciárias a serem registradas nas demonstrações contábeis levantadas nessa data, observadas as normas de contabilidade aplicáveis ao setor público; [...]” (Portaria MTP nº 1.467/2022)

³⁹⁸ SGAP, peça nº 6, p. 254-255.

³⁹⁹ *Ibidem*, p. 255.



491. Ante o exposto, este representante do *Parquet* Especializado acompanha o entendimento da Unidade Técnica, para que esse Tribunal adote medidas coercitivas a fim de **determinar** que o FFP-MG

▶ reconheça as provisões matemáticas previdenciárias apuradas com data-base no encerramento dos exercícios nos balanços patrimoniais respectivos e, conseqüentemente, nos balanços consolidados do Estado.

492. Quanto ao IPSM, em sua avaliação atuarial, foram apuradas provisões matemáticas dos benefícios concedidos e a conceder nos valores de R\$25.091.761.730,37 e de R\$4.250.131.121,24, respectivamente, a título de pensões.⁴⁰⁰

493. 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.

494. 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\$87.603.289.569,32 e R\$18.345.214.756,94, respectivamente.⁴⁰¹

495. Desse modo, este Órgão Ministerial entende pelo envio de **determinação** ao Poder **Executivo**, nos mesmos moldes do exercício anterior, 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.

496. Com relação ao IPLEMG, como já dito, 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 para se demonstrar as provisões no encerramento do exercício de 2022. Além disso, a CFAMGE identificou 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”.⁴⁰²

497. 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

⁴⁰⁰ *Ibidem*.

⁴⁰¹ *Ibidem*.

⁴⁰² *Ibidem*.



matemáticas, no Balanço Patrimonial, e, com fundamento nas demonstrações contábeis do IPLEMG, houve o registro adequado dos compromissos.⁴⁰³

498. A respeito da PREVCOM, trata-se de pessoa jurídica de direito privado que gere a previdência complementar. Suas provisões matemáticas, pois, não devem ser consideradas nos demonstrativos contábeis do Estado.

499. 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.

500. Em cumprimento ao consignado no art. 53, § 1º, inciso II, da LRF,⁴⁰⁴ 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.

501. O art. 26, inciso V, da Portaria MTP nº 1.467/2022 dispõe sobre a realização de avaliação atuarial anual com data focal em 31 de dezembro, com fornecimento das projeções atuariais e da avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS.⁴⁰⁵

502. De fato, o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN – 12ª edição 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 2022 e a avaliação atuarial com data focal em 31.12.2021.

503. Conforme relatório da CFAMGE,⁴⁰⁶ a projeção elaborada pelo IPSEMG para o FFP, na avaliação atuarial com dados de 31.12.2021, agrega as receitas e despesas projetadas para todos os benefícios do RPPS e confere com os valores do RREO. Acerca do IPSM, as projeções demonstram, de forma segregada, os compromissos com pensões e com benefícios de inatividade, também em conformidade com os valores do RREO.

3.16. REGRA DE OURO

504. No exercício de 2022 restou cumprida a “regra de ouro” contida no art. 167, inciso III, da CR/1988,⁴⁰⁷ que proíbe a assunção de dívidas para arcar com despesas correntes, ou

⁴⁰³ *Ibidem*.

⁴⁰⁴ “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)

⁴⁰⁵ “Art. 26. 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, observados os seguintes parâmetros: [...] V - fornecimento das projeções atuariais e da avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS, de que trata a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; [...]” (Portaria MTP nº 1.467/2022)

⁴⁰⁶ SGAP, peça nº 6, p. 256.

⁴⁰⁷ “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/1988)



seja, veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital.

505. Isso porquanto ingressaram nos cofres públicos a esse título R\$9,296 milhões e foram empenhadas despesas de capital no montante de R\$13,776 bilhões, assim como foram previstas para o exercício receitas de operações de crédito em R\$27,361 milhões e fixadas as despesas de capital em R\$18,599 bilhões.⁴⁰⁸

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

3.17. RECEITA DE ALIENAÇÃO DE ATIVOS

507. Com o intuito de preservar o patrimônio público, a Lei de Responsabilidade Fiscal vedou, em seu art. 44,⁴⁰⁹ a aplicação da receita de capital 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.

508. Ou seja, a legislação determina que receitas de capital somente podem ser gastas com despesas de capital, visando que o patrimônio público não seja arruinado para pagar despesas com a manutenção e o funcionamento dos serviços públicos em geral, que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de patrimônio para o Estado.

509. **A receita advinda da alienação de ativos no exercício de 2022 totalizou R\$36,707 milhões**, representando decréscimo de 68% se comparado ao exercício anterior, cujo montante foi de R\$114,164 milhões.⁴¹⁰

510. Além disso, conforme apurado pela CFAMGE,⁴¹¹ houve elevação na aplicação dos recursos da alienação de ativos (despesa), indo de R\$7,941 milhões em 2021 para R\$134,493 milhões em 2022. Os recursos foram direcionados para Investimentos e Inversões Financeiras, não tendo sido empregados em Amortização da Dívida ou em despesas decorrentes dos regimes de previdência. Veja-se a tabela⁴¹² a seguir:

⁴⁰⁸ SGAP, peça nº 6, p. 257.

⁴⁰⁹ “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)

⁴¹⁰ SGAP, peça nº 6, p. 262.

⁴¹¹ *Ibidem*.

⁴¹² *Ibidem*.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Origem e Aplicação dos Recursos Obtidos com a Alienação de Ativos

Exercícios de 2021 e 2022		R\$	
Receitas	2022 (A)	2021 (C)	
Receitas de Capital da Alienação de Ativos	36.707.472	114.074.804	
Alienação de Bens Móveis	28.422.422	55.521.999	
Alienação de Bens Imóveis	8.051.880	58.552.805	
Rendimentos de Aplicações Financeiras	233.169	89.775	
Despesas	2022 (B)	2021 (D)	
Aplicação dos Recursos da Alienação de Ativos	134.492.965	7.941.776	
Despesas de Capital	134.492.965	7.941.776	
Investimentos	27.270.398	7.525.355	
Inversões Financeiras	107.222.567	-	
Amortização da Dívida	-	416.421	
Despesas Decorrentes de Regimes de Previdência	-	-	
Saldo Financeiro a Aplicar	E = (A - B) + F	F = (C - D) + Saldo de 2020	
	81.751.125	179.536.618	

Fonte: Armazém de Informações - Siafi, Relatório sobre a Macrogestão e Contas do Governador do Estado de Minas Gerais de 2022 e RREO do 6º bimestre de 2021 e 2022.

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

511. Com base nos dados apresentados, entende-se pela regularidade da aplicação da receita de capital derivada da alienação de ativos no exercício de 2022.

3.18. DEMONSTRAÇÃO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO

512. A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 32,⁴¹³ 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

⁴¹³ “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.

513. As operações de crédito foram previstas na LOA de 2022 no valor de R\$27,361 milhões, sendo internas quando realizadas com a Caixa Econômica Federal (Programa Saneamento para Todos - PAC - Prevenção de Áreas de Risco - Contagem - R\$20 milhões), e externas com o Banco Mundial (Programa Progestão - R\$7,361 milhões).

514. Por sua vez, as operações de crédito que resultaram em ingresso de recurso financeiro para fins de apuração de cumprimento dos limites somaram R\$9,296 milhões no ano de 2022, originados da contratação interna em andamento (CEF), o que representa 0,01% da Receita Corrente Líquida ajustada para cálculo dos limites de endividamento (R\$91,349 bilhões),⁴¹⁴ cumprindo o limite de 16% definido por Resolução do Senado Federal (Resolução nº 43/2001).⁴¹⁵

515. Foram também observadas as vedações relacionadas à contratação de operação de crédito nos 120 dias anteriores ao final do mandato e, no caso de operações por antecipação de receita orçamentária (ARO), no último ano do mandato, *in casu*, no contexto de 2022.⁴¹⁶

3.19. DEMONSTRATIVO DAS GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS DE VALORES

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

517. O art. 9º da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal estabelece que o saldo global das garantias concedidas não pode ultrapassar 22% da RCL; e a sua concessão está condicionada ao oferecimento de contragarantia em valor igual ou superior ao da garantia concedida.⁴¹⁷

518. Conforme apurado pela CFAMGE,⁴¹⁸ as garantias concedidas pelo Estado encontram-se abaixo do limite legal, não havendo registro de contragarantias recebidas.

3.20. DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA – DCL

519. A Dívida Consolidada (DC) ou fundada (art. 29, inciso I, da LRF)⁴¹⁹ corresponde ao montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras assumidas em virtude

⁴¹⁴ A RCL ajustada para cálculo dos limites de endividamento é a RCL decotada das transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais impositivas.

⁴¹⁵ SGAP, peça nº 6, p. 266-267.

⁴¹⁶ *Ibidem*, p. 269.

⁴¹⁷ “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. 4º. [...]” (Resolução nº 43/2001 - Senado Federal)

⁴¹⁸ SGAP, peça nº 6, p. 269.

⁴¹⁹ “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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a 12 meses.

520. De acordo com o demonstrativo apresentado pelo Executivo, a dívida pública do Estado no exercício de 2022 atingiu o montante de R\$159,250 bilhões, extrapolando em R\$18,525 bilhões a meta de endividamento prevista no Anexo de Metas Fiscais da LDO (R\$140,726 bilhões).⁴²⁰ A Dívida Consolidada Líquida informada, por sua vez, alcançou o montante de R\$143,439 bilhões, extrapolando em R\$8,256 bilhões a meta definida para o ano de 2022 (R\$135,184 bilhões).⁴²¹

521. É sabido que a DCL não pode exceder em duas vezes a RCL. Tendo isso em vista, no encerramento do exercício de 2022, a DCL perfez R\$143,439 bilhões enquanto a RCL ajustada totalizou R\$91,374 bilhões, o que corresponde a uma relação DCL/RCL de 156,98%,⁴²² evidenciando que o Estado não ultrapassou o limite.

522. Ademais, no exercício analisado, a relação DCL/RCL ficou abaixo do limite de alerta (1,8 da RCL).

523. É importante destacar a observação da Unidade Técnica sobre a RCL ajustada para o cálculo do limite de endividamento (R\$91,374 bilhões), conforme previsto na CR/1988,⁴²³ que diverge da informada nos demonstrativos do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (R\$91,404 bilhões).⁴²⁴

524. Em vista disso, este Órgão Ministerial entende pelo envio de **determinação ao Poder Executivo estadual** para que

► calcule a RCL, para fins de endividamento, conforme previsto no art. 166-A, § 1º, da CR/1988, nos próximos exercícios financeiros.

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)

⁴²⁰ SGAP, peça nº 6, p. 270.

⁴²¹ SGAP, peça nº 25, p. 12.

⁴²² *Ibidem*, p. 270-271.

⁴²³ “Art. 166-A. **As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados**, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de: I - transferência especial; ou II - transferência com finalidade definida. § 1º **Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado**, do Distrito Federal e dos Municípios **para fins de repartição e para o cálculo dos limites** da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e **de endividamento do ente federado**, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de: [...]” (CR/1988) (grifos nossos)

⁴²⁴ SGAP, peça nº 6, p. 273 e SGAP, peça nº 25, p. 24-25.



3.20.1. Serviço da dívida por contratos

525. A dívida por contratos tem origem na contratação de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 meses e, no fim do exercício em análise, ela foi equivalente a R\$148,472 bilhões.⁴²⁵

526. Desse montante, R\$147,141 bilhões referem-se à dívida de empréstimos, juntamente com a dívida de reestruturação dos Estados e Municípios, sendo: (i) R\$9,129 bilhões relativos à dívida interna; (ii) R\$12,765 bilhões à externa; e (iii) R\$125,247 bilhões à reestruturação da dívida.⁴²⁶

527. A despesa empenhada com o serviço da dívida contratual, abrangendo juros, encargos e amortização, foi de R\$4,633 bilhões no exercício de 2022.⁴²⁷ É importante observar que o crédito inicial (previsão orçamentária) para as despesas com o serviço da dívida contratual era de R\$12,134 bilhões, mas houve o cancelamento de todos os empenhos e liquidações que abarcavam as parcelas dos contratos garantidos pela União e administrados pela STN não pagas desde 2018 até junho de 2022, por decorrência do Contrato de Refinanciamento nº 283/2022/CAF.⁴²⁸

528. O objeto do Contrato de Confissão e Refinanciamento de Dívidas nº 283/2022/CAF foi o de refinar valores inadimplidos por força da suspensão de pagamentos de operações de crédito com a União, com o sistema financeiro e com instituições multilaterais garantidas pela União, em decorrência de decisões judiciais proferidas em Ações Cíveis Originárias ajuizadas pelo Estado de Minas Gerais perante o Supremo Tribunal Federal.

529. Desse modo, houve o cancelamento dos valores empenhados até junho de 2022, bem como cancelados os Restos a Pagar de 2018 a 2021.

530. A Unidade Técnica procedeu à consulta no Siafi, verificando o cancelamento de R\$34,116 bilhões de Restos a Pagar Processados (RPP) relacionados ao serviço da dívida.⁴²⁹

531. A partir de julho de 2022, os pagamentos das parcelas dos contratos da dívida foram retomados, nos termos preconizados pelos respectivos contratos.

532. De fato, em atenção à cláusula 6ª do mencionado Contrato de Refinanciamento nº 283/2022/CAF, o Estado de Minas Gerais protocolou no Supremo Tribunal Federal o pedido de desistência de todas as Ações Cíveis Originárias (ACOs), cujas decisões liminares suspendiam os pagamentos das parcelas de contratos da dívida, retomando o pagamento no mês de julho. Cabe salientar, ainda, que nos meses de agosto a dezembro de 2022 foram feitos abatimentos nas parcelas da dívida interna, os quais se referem à compensação, pela União, de parte da perda na arrecadação do ICMS do Estado, ocasionada pela edição das Leis Complementares federais nº 192/2022 e 194/2022. As compensações ocorreram nos

⁴²⁵ *Ibidem.*

⁴²⁶ *Ibidem.*

⁴²⁷ SGAP, peça nº 6, p. 273-274.

⁴²⁸ *Ibidem*, p. 274.

⁴²⁹ *Ibidem.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Contratos 004/98/STN/COAFI, 283/2022/CAF, e BB/DMLP, sendo abatido o montante de R\$2,365 bilhões em 2022, havendo um saldo a ser compensado de R\$1,862 bilhão, conforme Nota Técnica nº 32/SEF/STE-SCGOV-DCGD/2022.

533. Considerando a despesa com todo o serviço da dívida do Estado (contratual + previdenciária), tem-se o valor empenhado de R\$5,700 bilhões.⁴³⁰

534. A despesa paga no fim do exercício foi de R\$5,517 bilhões, equivalente a 96,80% da despesa empenhada. Veja-se tabela⁴³¹ a seguir:

Despesa Empenhada e Paga com o Serviço da Dívida Contratual						
Exercício de 2022						
Especificação	Despesa Empenhada					Total (F) = (C) + (D) + (E)
	Juros (A)	Encargos (B)	Subtotal (C) = (A) + (B)	Indenizações e Restituições ⁽¹⁾ (D)	Amortização (E)	
Dívida Contratual Interna	244.409.414	39.278.225	283.687.640	-	359.217.498	642.905.138
Dívida Interna Refinanciada	534.481.805	-	534.481.805	-	263.797.459	798.279.264
Principal de Execução de Garantias Honoradas pela União	-	-	-	-	162.951.482	162.951.482
Dívida Contratual Externa	208.314.647	-	208.314.647	-	332.301.040	540.615.688
Regularização da Compensação das Perdas da Arrecadação do ICMS	1.670.926.140	-	1.670.926.140	-	817.268.338	2.488.194.478
Dívida Contratual Total	2.658.132.006	39.278.225	2.697.410.231	-	1.935.535.817	4.632.946.049
Principal de Outras Dívidas Renegociadas	-	-	-	-	8.568.614	8.568.614
Dívida Previdenciária	58.915.140	-	58.915.140	-	424.475	59.339.615
Parcelamento da Dívida Previdenciária - INSS	29.760.100	-	29.760.100	-	157.499.472	187.259.572
Parcelamento da Dívida com PASEP	29.628.190	-	29.628.190	-	45.280.911	74.909.101
Dívida com Garantidor	3.219.754	-	3.219.754	-	-	3.219.754
Restituição de Recursos de Depósitos Judiciais	-	-	-	733.986.645	-	733.986.645
Total Outras Dívidas	121.523.184	-	121.523.184	733.986.645	211.773.472	1.067.283.301
Total do Serviço da Dívida (I)	2.779.655.190	39.278.225	2.818.933.415	733.986.645	2.147.309.290	5.700.229.350
Despesa Paga Financeira						
Especificação	Juros (A)	Encargos (B)	Subtotal (C) = (A) + (B)	Indenizações e Restituições ⁽¹⁾ (D)	Amortização (E)	Total (F) = (C) + (D) + (E)
Dívida Contratual Interna	244.409.414	39.278.225	283.687.640	-	359.217.498	642.905.138
Dívida Interna Refinanciada	534.481.805	-	534.481.805	-	263.797.459	798.279.264
Principal de Execução de Garantias Honoradas pela União	-	-	-	-	162.951.482	162.951.482
Dívida Contratual Externa	208.314.647	-	208.314.647	-	332.301.040	540.615.688
Regularização da Compensação das Perdas da Arrecadação do ICMS	1.547.896.428	-	1.547.896.428	-	817.268.338	2.365.164.766
Dívida Contratual Total	2.535.102.295	39.278.225	2.574.380.520	-	1.935.535.817	4.509.916.337
Principal de Outras Dívidas Renegociadas	-	-	-	-	8.568.614	8.568.614
Dívida Previdenciária	-	-	-	-	-	-
Parcelamento da Dívida Previdenciária - INSS	29.760.100	-	29.760.100	-	157.499.472	187.259.572
Parcelamento da Dívida com PASEP	29.628.190	-	29.628.190	-	45.280.911	74.909.101
Dívida com Garantidor	3.219.754	-	3.219.754	-	-	3.219.754
Restituição de Recursos de Depósitos Judiciais	-	-	-	733.986.645	-	733.986.645
Total Outras Dívidas	62.608.043	-	62.608.043	733.986.645	211.348.997	1.007.943.686
Total do Serviço da Dívida (II)	2.597.710.338	39.278.225	2.636.988.563	733.986.645	2.146.884.814	5.517.860.023
Paga/Empenhada (II/I) (%)	93,45	100,00	93,55	100,00	99,98	96,80

Fonte: Armazém de Informações - Siafi

⁴³⁰ *Ibidem*, p. 274-275.

⁴³¹ *Ibidem*, p. 275.



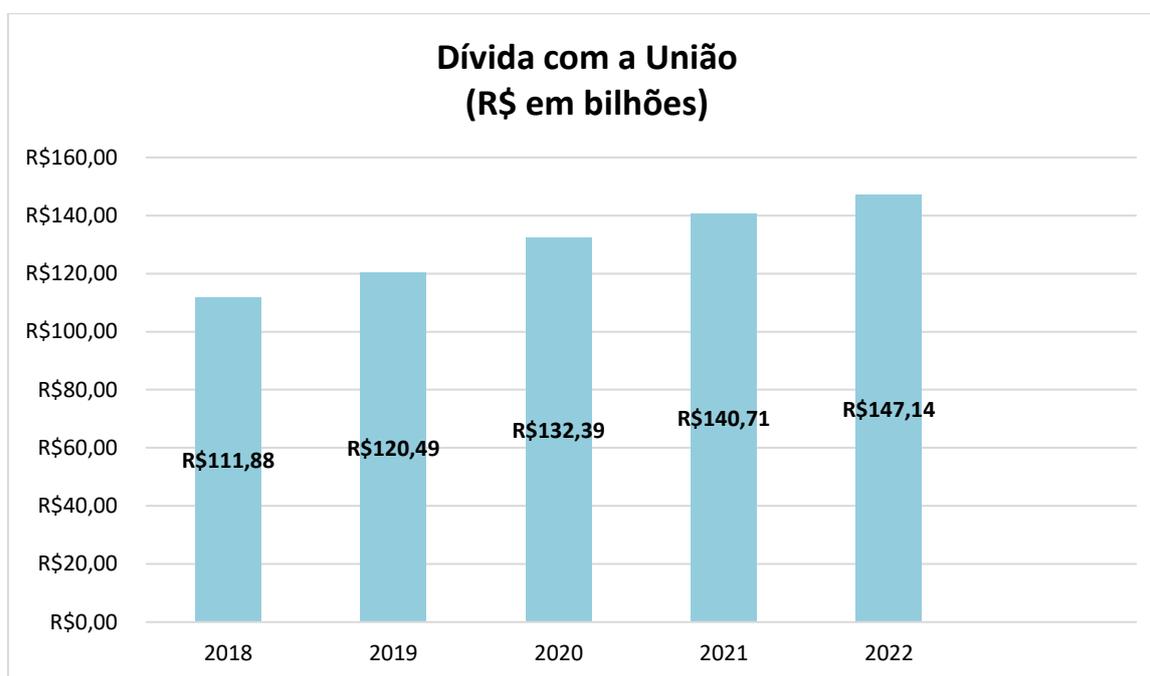
3.20.2. Dívida com a União

535. Em dezembro de 2022, o estoque da dívida do Estado com a União Federal estava em R\$147,14 bilhões.

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

537. 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.

538. Veja-se o gráfico sobre a evolução da dívida com a União, a saber:



Fonte: elaboração própria a partir da análise de dados que tiveram por base os conteúdos extraídos de documentos e relatórios do Balanço Geral do Estado de Minas Gerais referente aos exercícios de 2018 (Proc. TCEMG 1.066.559), 2019 (Proc. TCEMG 1.088.786), 2020 (Proc. TCEMG 1.101.512), 2021 (Proc. TCEMG 1.114.783) e 2022 (Proc. TCEMG 1.144.601).

539. Quanto à adesão do Estado de Minas Gerais ao Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) – Lei federal nº 9.496/1997 –,⁴³² trata-se de compromisso para fins de cumprimento de metas anuais de ajuste fiscal, incluindo aquelas relacionadas à dívida do Estado com a União.

540. No que se refere especificamente ao PAF-MG do exercício de 2022, 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, bem como por ter sido considerado

⁴³² 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

habilitado a essa adesão, nos termos da Lei Complementar federal nº 159/2017.⁴³³ Foram mantidas as obrigações de encaminhar informações e documentos, conforme disposto no Termo de Entendimento Técnico (TET) entre o Estado de Minas Gerais e a Secretaria do Tesouro Nacional.

541. A respeito do RRF, trata-se de auxílio criado para ajudar os Estados que enfrentam grave desequilíbrio financeiro, possibilitando benefícios como suspensão de pagamentos de dívidas com a União e a concessão de créditos.

542. Para melhor esclarecimento da matéria referente ao RRF, o Estado de Minas Gerais havia ajuizado 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 e suspender a execução das contragarantias dos contratos indicados nas petições, sendo as liminares deferidas nos autos das Ações Cíveis Originárias 3108, 3215, 3225, 3233, 3235, 3244, 3252 e 3270.

543. No exercício de 2019, diante da inadimplência da dívida contratual, o Estado manifestou à STN o seu interesse em aderir ao RRF, tendo sido encaminhado à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei estadual nº 1.202/2019 para autorizar essa adesão.

544. Posteriormente, a Lei Complementar federal nº 178/2021 alterou os requisitos e procedimentos relativos ao Regime de Recuperação Fiscal, aprimorando os critérios de habilitação, prazo de vigência, condições de refinanciamento de dívidas, entre outros.

545. Desse modo, o prazo de vigência foi ampliado para 9 anos, ficando assegurado o refinanciamento de todos os valores não pagos, inclusive os montantes suspensos por decisões liminares. Além disso, consta a previsão de suspensão do pagamento do serviço da dívida integralmente no primeiro ano de vigência, sendo ele retomado progressivamente a cada exercício financeiro.

546. Assim, diante da 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.

547. 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 Novo Regime de Recuperação Fiscal. Paralelamente a isso, foi aprovado pela Assembleia Legislativa o Projeto de Lei nº 3.711/2022, que possibilita o refinanciamento da dívida e que deu origem à Lei estadual nº 24.185, de 2022, permitindo o parcelamento em 30 anos e a supressão dos encargos de inadimplência.

548. Em 30.06.2022, foi celebrado o Contrato nº 283/2022/CAF, entre a União e o Estado de Minas Gerais, cujo objeto é a confissão e o refinanciamento da importância de R\$35.600.625.708,16, referente aos contratos objeto das Ações Cíveis Originárias nº 3108, 3215, 3225, 3233, 3235, 3244, 3252 e 3270, que tramitavam no STF, como mencionado no item precedente. A sua cláusula 6ª condicionava a eficácia do instrumento à apresentação,

⁴³³ 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.



pelo Estado, de pedido de desistência das ACOs. Em razão disso, o Estado protocolou pedidos de desistência em todas as ações, os quais foram devidamente homologados.

549. Os pedidos de desistência redundaram, portanto, na extinção, sem resolução do mérito, e arquivamento dos processos. Desse modo, tornaram-se insubsistentes os efeitos previstos nas liminares concedidas pelo STF.

550. Ainda, o Supremo Tribunal Federal, no bojo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 983, autorizou o Estado de Minas Gerais a iniciar o processo de adesão ao RRF, tendo em vista a falta de apreciação pela Assembleia Legislativa do Projeto de Lei nº 1.202/2019, acima mencionado.

551. Por conseguinte, o Estado formalizou pedido de adesão ao RRF perante a STN, tendo sido emitido o Parecer SEI 10411/2022/ME, de 06.07.2022, que considerou o Estado de Minas Gerais habilitado para tal adesão, e publicado o respectivo despacho do Secretário do Tesouro Nacional no Diário Oficial da União de 07.07.2022, dando início aos procedimentos para a elaboração do Plano de Recuperação Fiscal do Estado, o qual se encontra na etapa inicial.

552. Isto posto, este Órgão Ministerial entende que a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal se apresenta como solução sustentável para o reequilíbrio das contas públicas e manutenção de serviços públicos essenciais.

3.21. RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL

553. Em cumprimento ao disposto no § 1º do art. 4º da LRF,⁴³⁴ as metas anuais – em valores correntes e constantes das receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública consolidada e líquida, para o exercício em análise e para os dois exercícios subsequentes – estão contempladas no Anexo de Metas Fiscais da LDO 2022.

554. Nos termos do art. 53, inciso III, da LRF,⁴³⁵ 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.

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

556. 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 *superávits* primários contribuem para a redução da dívida líquida. Em contrapartida, os *deficits*

⁴³⁴ “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)

⁴³⁵ “Art. 53. Acompanharão o Relatório Resumido demonstrativos relativos a: [...] III - resultados nominal e primário; [...]” (Lei Complementar federal nº 101/2000)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

primários indicam a parcela do aumento da dívida líquida resultante do financiamento de gastos primários, que ultrapassam as receitas primárias.

557. O demonstrativo dos resultados primário e nominal referente ao 6º bimestre/2022 foi publicado em 30.01.2023.

558. Conforme dados referentes ao 6º bimestre de 2022, foi apresentado resultado primário superavitário, no montante de R\$4,750 bilhões, superior em R\$11,928 bilhões à meta pactuada para o exercício.⁴³⁶

559. Já o resultado nominal acima da linha (apura os valores das receitas e despesas primárias) 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 negativo em R\$1,800 bilhão, superior, contudo, em R\$11,908 bilhões à meta pactuada na LDO 2022, de forma significativa.⁴³⁷

560. Nessa esteira, os dados apresentados demonstram que as metas – resultados primário e nominal – para o exercício de 2022 foram cumpridas.

561. De outra parte, acerca dos ajustes metodológicos entre os resultados acima e abaixo da linha, a Unidade Técnica entendeu pela necessidade de esclarecimento pelo Estado, tendo em vista que a DCL diminuiu R\$1,477 bilhão em 31/12/2021, resultado da reclassificação do saldo remanescente da conta 2.2.8.9.1.01.06 (Cota-Parte do Fundeb) para o passivo circulante.⁴³⁸ Sobre a questão, a defesa apresentada pela AGE demonstrou que o montante de R\$1,477 bilhão, referente ao pagamento extraorçamentário do Fundeb/Acordo Municípios, foi considerado para a equiparação do resultado nominal abaixo da linha (contém valores do cálculo da dívida consolidada, das deduções e da dívida consolidada líquida), com a metodologia acima da linha, na linha “Outros Ajustes” do quadro “Ajuste Metodológico”, no demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do 6º bimestre de 2022.⁴³⁹

562. Na análise da defesa,⁴⁴⁰ a Unidade Técnica observou que seriam necessários dois ajustes em momentos diferentes, um no final de 2021 e outro no final de 2022, no mesmo valor de R\$1,477 bilhão, em sentidos opostos, pois o primeiro reduziu a DCL e o segundo a elevou, de modo que ao final a DCL não seria impactada.

563. De todo modo, a CFAMGE concluiu pela perda do objeto, pois o ajuste metodológico referente ao pagamento extraorçamentário do Acordo com os Municípios foi realizado e não houve discrepâncias entre os resultados nominais apurados pelas metodologias acima e abaixo da linha.⁴⁴¹ Este Órgão Ministerial acompanha o entendimento da CFAMGE pela perda de objeto do apontamento em questão.

⁴³⁶ SGAP, peça nº 6, p. 286.

⁴³⁷ *Ibidem*.

⁴³⁸ *Ibidem*, p. 287-288.

⁴³⁹ SGAP, peça nº 22.

⁴⁴⁰ SGAP, peça nº 25, p. 29.

⁴⁴¹ *Ibidem*.



3.22. RESTOS A PAGAR

564. A definição de Restos a Pagar é dada pelo art. 36 da Lei federal nº 4.320/1964,⁴⁴² 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.

565. Trata-se das despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro do exercício financeiro, dividindo-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.

566. Em tese, essas despesas, uma vez legalmente empenhadas, não pagas e não canceladas até 31 de dezembro do respectivo exercício financeiro, devem ser financiadas pelos recursos arrecadados durante o próprio exercício em que se verificou a efetivação do empenho. Isso porque, de acordo com o art. 35 da Lei federal nº 4.320/1964,⁴⁴³ pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas.

567. O art. 50, inciso II, da LRF,⁴⁴⁴ 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.

568. 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.

3.22.1. Estoque de Restos a Pagar

569. O estoque de Restos a Pagar ao longo dos anos alcançou em 2022 o montante de R\$22,858 bilhões, dos quais R\$10,287 bilhões se referem às inscrições realizadas em 31.12.2022, sendo R\$4,837 bilhões inscritos em Restos a Pagar Processados e R\$5,450 bilhões inscritos em Restos a Pagar Não Processados (RPNP).⁴⁴⁵ Do estoque de R\$22,858 bilhões de Restos a Pagar, 45% referem-se a inscrições efetuadas em dezembro de 2022 e 55% a valores inscritos em exercícios anteriores.

⁴⁴² “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)

⁴⁴³ “Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro: I - as receitas nele arrecadadas; II - as despesas nele legalmente empenhadas”. (Lei federal nº 4.320/1964)

⁴⁴⁴ “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)

⁴⁴⁵ SGAP, peça nº 6, p. 290.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

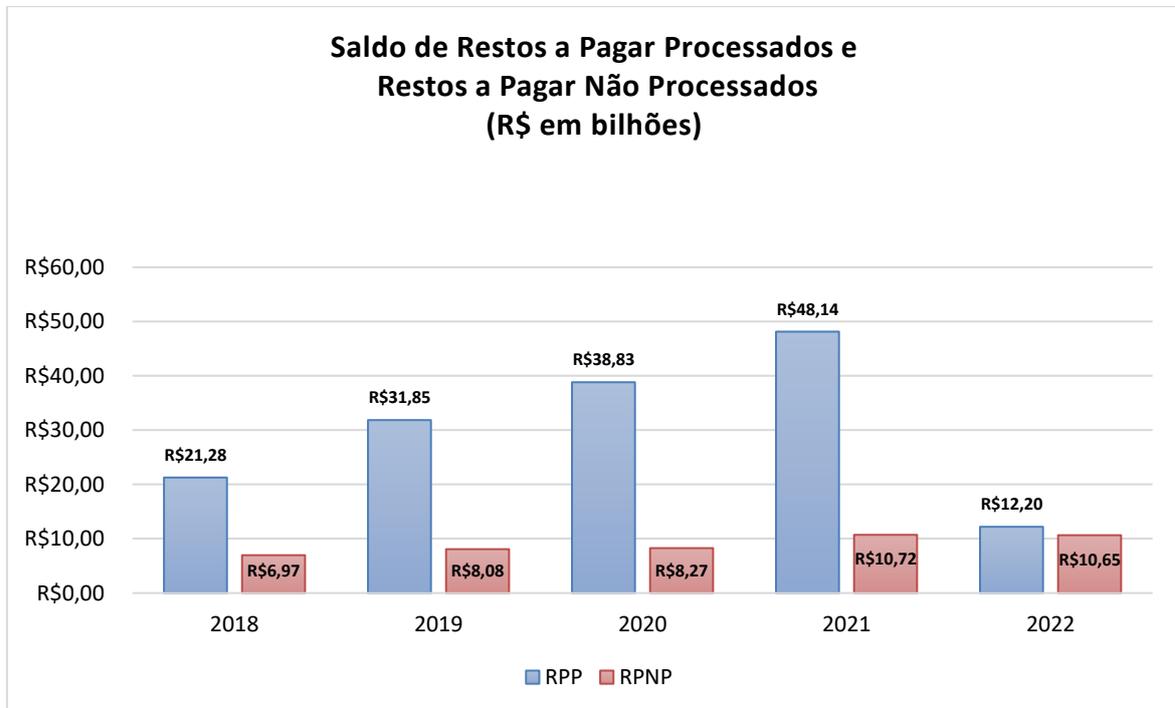
Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

570. Houve considerável redução no estoque de Restos a Pagar no exercício financeiro de 2022 (R\$22,858 bilhões), em comparação ao estoque verificado no ano anterior (R\$58,869 bilhões). Veja-se o gráfico a seguir:



Fonte: elaboração própria a partir da análise de dados que tiveram por base os conteúdos extraídos de documentos e relatórios do Balanço Geral do Estado de Minas Gerais referente aos exercícios de 2016 (Proc. TCEMG 1.007.713), 2017 (Proc. TCEMG 1.040.601), 2018 (Proc. TCEMG 1.066.559), 2019 (Proc. TCEMG 1.088.786), 2020 (Proc. TCEMG 1.101.512), 2021 (Proc. TCEMG 1.114.783) e 2022 (Proc. TCEMG 1.144.601).

571. O saldo de RPP e de RPNP também teve a correspondente redução, passando de R\$48,143 bilhões em 2021 para R\$12,207 bilhões em 2022 (RPP), e de R\$10,726 bilhões para R\$10,651 bilhões (RPNP), como se verifica do gráfico abaixo:



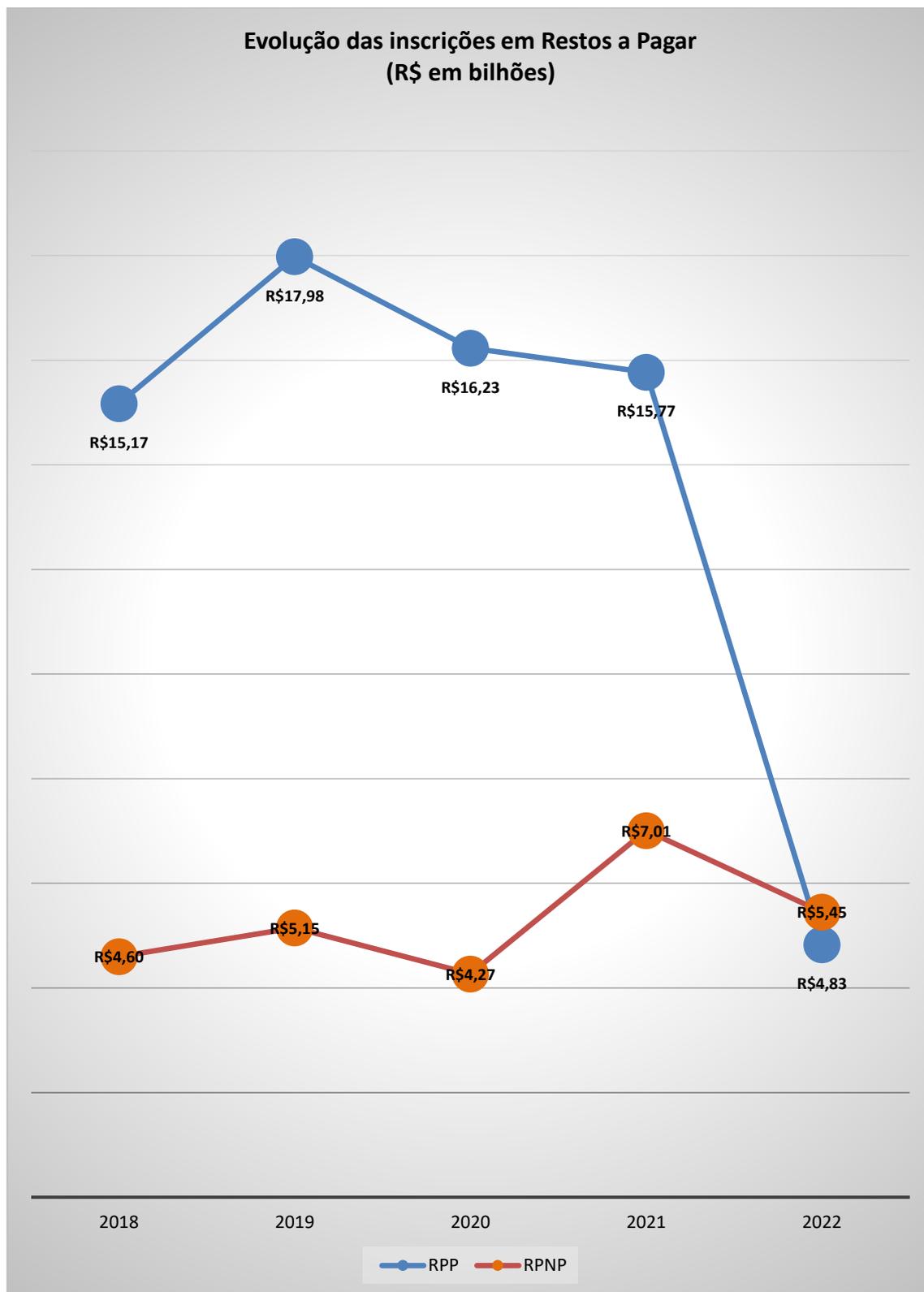
Fonte: elaboração própria a partir da análise de dados que tiveram por base os conteúdos extraídos de documentos e relatórios do Balanço Geral do Estado de Minas Gerais referente aos exercícios de 2018 (Proc. TCEMG 1.066.559), 2019 (Proc. TCEMG 1.088.786), 2020 (Proc. TCEMG 1.101.512), 2021 (Proc. TCEMG 1.114.783) e 2022 (Proc. TCEMG 1.144.601).

572. Tendo em vista os dados apresentados, observa-se que houve expressivo decréscimo de restos a pagar no exercício sob exame. A respeito da evolução das inscrições, veja-se gráfico abaixo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello



Fonte: elaboração própria a partir da análise de dados que tiveram por base os conteúdos extraídos de documentos e relatórios do Balanço Geral do Estado de Minas Gerais referente aos exercícios de 2018 (Proc. TCEMG 1.066.559), 2019 (Proc. TCEMG 1.088.786), 2020 (Proc. TCEMG 1.101.512), 2021 (Proc. TCEMG 1.114.783) e 2022 (Proc. TCEMG 1.144.601).

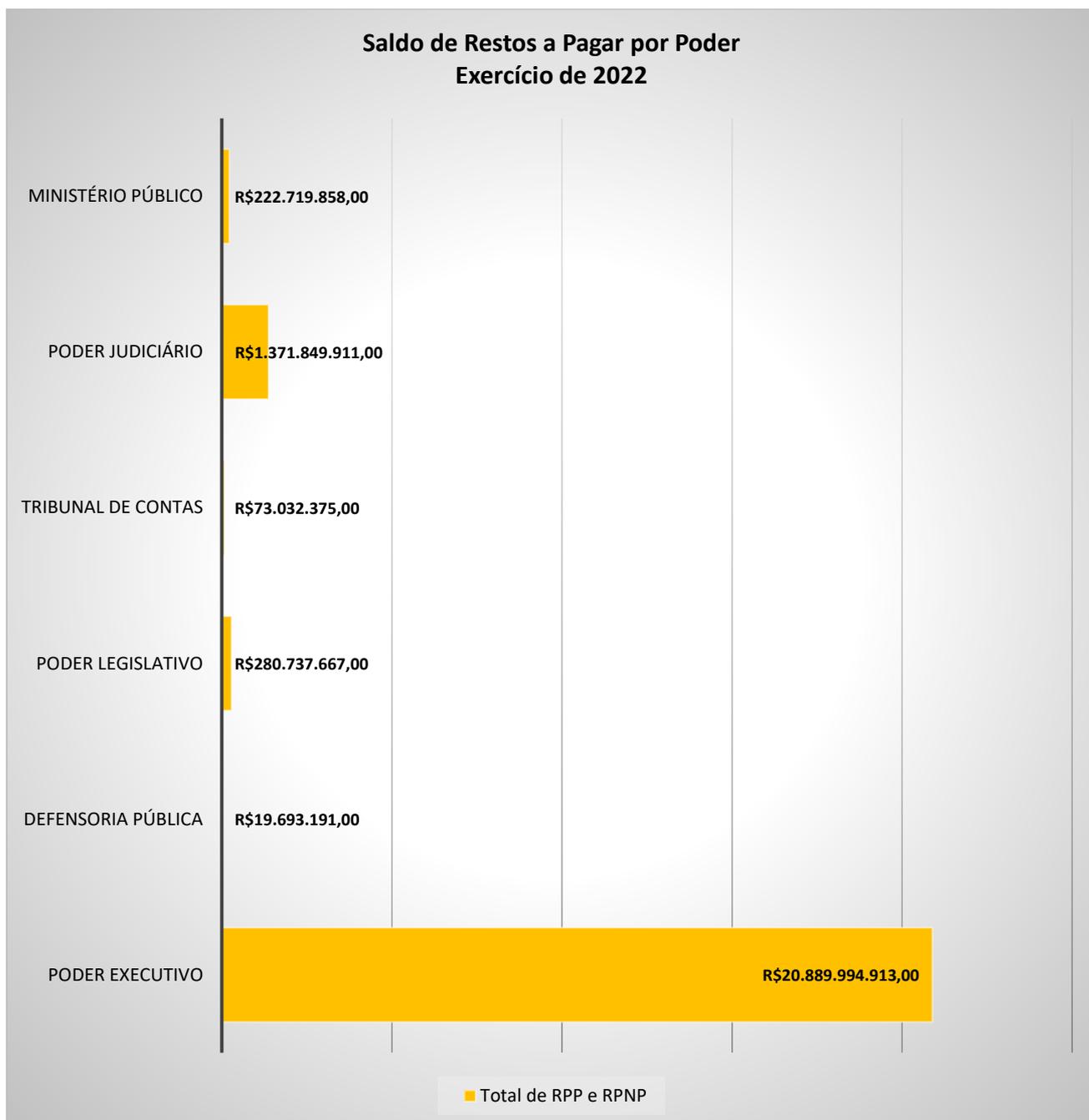


MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

573. A análise da composição do estoque de Restos a Pagar revela que R\$20,890 bilhões do total se referem a obrigações contraídas pelo Poder Executivo, dos quais 42,56% (R\$8,890 bilhões) foram inscritos no exercício de 2022. Assim, permanece o estoque de valores antigos de RPP e de RPNP.

574. Veja-se gráfico sobre o saldo de Restos a Pagar por Poder no exercício de 2022:



Fonte: elaboração própria a partir da análise de dados que tiveram por base os conteúdos extraídos de documentos e relatórios do Balanço Geral do Estado de Minas Gerais referente ao exercício de 2022 (Proc. TCEMG 1.144.601).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

575. Como se verifica nos dados apresentados, do total de inscrições em Restos a Pagar no exercício de 2022, R\$20.889.994.913,00 pertencem ao Executivo, R\$19.693.191,00 à Defensoria Pública, R\$280.737.667,00 ao Poder Legislativo, R\$73.032.375,00 ao Tribunal de Contas, R\$1.371.849.911,00 ao Poder Judiciário e R\$222.719.858,00 ao Ministério Público.⁴⁴⁶

576. Também é importante mencionar a observação da CFAMGE sobre a inclusão de valor no importe de R\$222,909 milhões em RPNP, pago por antecipação, referente à aquisição de aeronaves pelo Corpo de Bombeiros Militar para atender ao serviço de suporte aéreo avançado de vida do Estado de Minas Gerais (SAAV/MG). Por estar pendente de liquidação, o montante onerou, nesse mesmo valor, as inscrições em dezembro de 2022 e impactou o saldo total de RPNP. Tal fato poderia resultar em um estoque de Restos a Pagar de R\$22,635 bilhões, e não de R\$22,858 bilhões.⁴⁴⁷ Esse procedimento diverge das regras legais, visto que os RPNP se referem às despesas empenhadas, mas ainda não liquidadas e, por conseguinte, não pagas até o fim do exercício.

577. A Secretaria de Estado de Fazenda prestou esclarecimentos sobre o assunto, informando que a decisão de pagar sem a prévia liquidação se fundamentou no art. 63, § 2º, inciso III, da Lei federal nº 4.320/1964.⁴⁴⁸ Informou que será dada a respectiva baixa nos RPNP quando da conclusão da entrega dos bens, prevista para o exercício de 2024.

578. Este Órgão Ministerial entende ser necessário acompanhar o tratamento contábil da operação nas prestações de contas dos exercícios de 2023 e 2024.

579. A Unidade Técnica lembrou, ainda, do Termo de Acordo celebrado entre o Estado de Minas Gerais, o Ministério Público, o Tribunal de Contas, a Associação Mineira dos Municípios (AMM) e o Conselho de Secretarias Municipais de Saúde, com o objetivo de quitar o repasse de verbas destinadas ao custeio de serviços públicos de saúde devidos pelo Estado aos Municípios mineiros e prestadores de serviços. Esse repasse foi registrado contabilmente como Restos a Pagar Processados e Não Processados em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), no montante de R\$6.760.801.460,21, inscrito em 2020, dos quais foram realizados pagamentos no valor total de R\$1,014 bilhão até o ano de 2022, sendo R\$554,855 milhões de RPNP e R\$458,809 milhões de RPP.⁴⁴⁹

580. Quanto aos cancelamentos de Restos a Pagar efetuados no exercício de 2022, observa-se parcela expressiva em RPP, relativa a juros e encargos e à amortização da dívida contratual, perfazendo R\$34,116 bilhões. Como relatado, tais cancelamentos decorrem do

⁴⁴⁶ *Ibidem*, p. 291.

⁴⁴⁷ *Ibidem*, p. 292.

⁴⁴⁸ “Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. [...] § 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base: III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço”. (Lei federal nº 4.320/1964)

⁴⁴⁹ SGAP, peça nº 6, p. 292.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

refinanciamento da dívida que autorizou a União a celebrar com os Estados contrato para refinar os valores inadimplidos em decorrência de liminares do STF (art. 23 da Lei Complementar federal nº 178/2021).⁴⁵⁰.

581. Quanto aos cancelamentos de RPNP, os mais expressivos ocorreram nos grupos de Outras Despesas Correntes, R\$933,248 milhões, e Investimentos, R\$760,323 milhões.⁴⁵¹

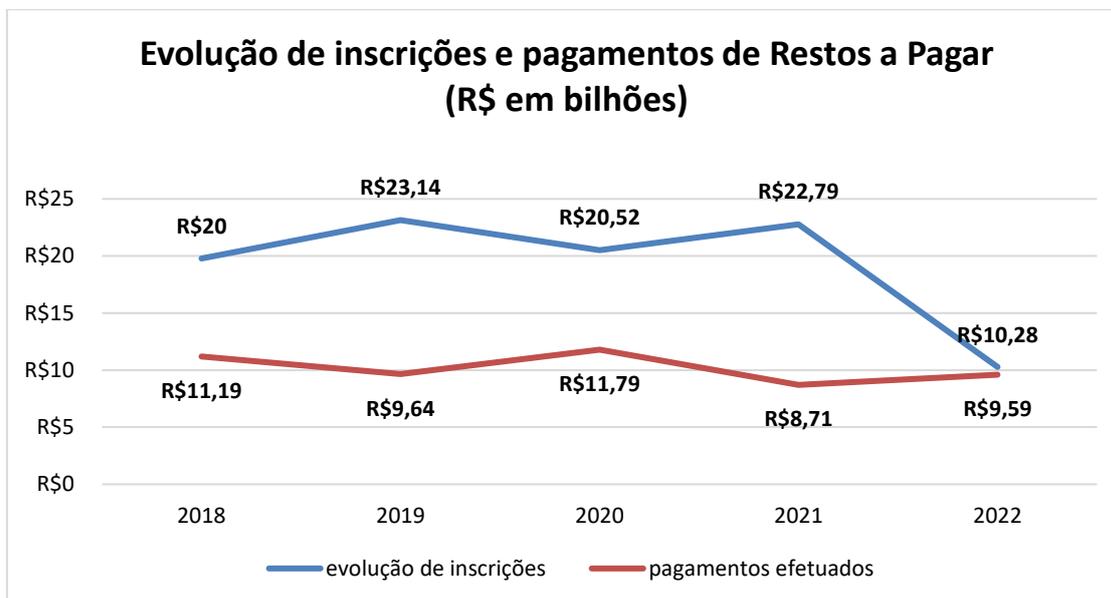
582. Sobre a evolução do estoque, historicamente vinha se verificando o aumento da dívida flutuante por meio dos Restos a Pagar, que passaram de R\$14,632 bilhões em 2016 para R\$58,869 bilhões em 2021, com fluxo de saída (pagamento) muito mais lento do que o fluxo de entrada (inscrição) naquele período. **Houve expressiva redução do estoque no exercício financeiro de 2022, decorrente do cancelamento de R\$34,116 bilhões de Restos a Pagar Processados, em virtude de refinanciamento da dívida, nos termos do citado art. 23 da Lei Complementar federal nº 178/2021, que autorizou a União a celebrar com os Estados contrato específico para refinar os valores inadimplidos em decorrência de liminares do STF.**

583. O refinanciamento dos valores não pagos de juros/encargos e amortizações da dívida com a União foi incorporado ao saldo devedor do Contrato Programa de Apoio a Reestruturação e Ajuste Fiscal.

584. Prosseguindo, no gráfico abaixo tem-se a relação da inscrição das despesas orçamentárias, empenhadas e não pagas até o encerramento do respectivo exercício de empenhamento, e o pagamento daquelas inscritas em anos anteriores.

⁴⁵⁰ “Art. 23. É a União autorizada a celebrar com os Estados, até 30 de junho de 2022, contratos específicos com as mesmas condições financeiras do contrato previsto no art. 9º-A da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, com prazo de 360 (trezentos e sessenta) meses, para refinar os valores inadimplidos em decorrência de decisões judiciais proferidas em ações ajuizadas até 31 de dezembro de 2020 que lhes tenham antecipado os seguintes benefícios da referida Lei Complementar: I - redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia; e II - suspensão de pagamentos de operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais cujas contragarantias não tenham sido executadas pela União. [...]” (Lei Complementar federal nº 178/2021)

⁴⁵¹ SGAP, peça nº 6, p. 292.



Fonte: elaboração própria a partir da análise de dados que tiveram por base os conteúdos extraídos de documentos e relatórios do Balanço Geral do Estado de Minas Gerais referente aos exercícios de 2018 (Proc. TCEMG 1.066.559), 2019 (Proc. TCEMG 1.088.786), 2020 (Proc. TCEMG 1.101.512), 2021 (Proc. TCEMG 1.114.783) e 2022 (Proc. TCEMG 1.144.601).

585. Como se depreende do gráfico, em 2022 houve expressiva redução das inscrições de Restos a Pagar, comparado aos exercícios de 2018 a 2021, e os pagamentos apresentaram trajetória ora crescente ora decrescente no período acima detalhado, com acréscimo no ano em exame se comparado ao exercício anterior.

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

586. Os demonstrativos de Restos a Pagar do RREO relativos a todos os bimestres do exercício de 2022 foram publicados no prazo legal, conforme disposto no art. 52, inciso I, e art. 53, inciso V, da LRF.⁴⁵²

587. Sob esse aspecto, quanto aos Restos a Pagar Processados, do montante de R\$48,143 bilhões, foram cancelados R\$34,527 bilhões (71,72%) e pagos R\$6,292 bilhões (13,07%). Destarte, no fim do exercício, restaram pagar R\$7,370 bilhões, que, somados aos Restos a Pagar Não Processados liquidados a pagar no exercício, R\$45,034 milhões, e as inscrições de Restos a Pagar Processados em dezembro de 2022, R\$4,837 bilhões, resultaram em

⁴⁵² “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)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

dívida de RPP de R\$12,207 bilhões, inferior em 74,64% à de 2021.⁴⁵³ A maior parte das despesas está registrada no Poder Executivo, que detém 89,42% do total a pagar de RPP.

588. O estudo técnico da CFAMGE apresentou observação bastante esclarecedora,⁴⁵⁴ nos moldes seguintes:

Considerando que os Restos a Pagar Processados constituem obrigações financeiras cuja contrapartida do particular já foi atestada pelo Estado, não é razoável que eles sejam cancelados. Entretanto, constata-se que houve considerável redução, decorrente do cancelamento de R\$ 34,116 bilhões, em virtude de refinanciamento da dívida nos termos do artigo 23 da LC 178 de 13/01/2021, que autorizou a União a celebrar com os Estados contrato específico para refinar os valores inadimplidos em decorrência de liminares do STF. Assim, o refinanciamento dos valores não pagos de juros/encargos e amortizações foi incorporado ao saldo devedor do Contrato Programa de Apoio a Reestruturação e Ajuste Fiscal.

589. Cabe acrescentar, ainda, que os RPP perfizeram o total de R\$12,207 bilhões, dos quais R\$10,128 bilhões se referem às Despesas Correntes, com destaque para Outras Despesas Correntes (41,84%) e Pessoal e Encargos Sociais (38,56%). No que se refere às Despesas de Capital, no importe de R\$2,079 bilhões, o destaque é Investimentos (85,13%, correspondente a R\$1,889 bilhão).⁴⁵⁵

590. Quanto às Funções de Governo, o total de RPP sobressai na “função saúde”, R\$5,029 bilhões; “função educação”, R\$1,415 bilhão; “função indústria”, R\$88,962 milhões; e “função urbanismo”, R\$81,608 milhões.⁴⁵⁶

591. A Unidade Técnica destacou a impossibilidade de se extrair os valores relativos à folha de pagamento, detalhados por função, porquanto estaria evidenciado apenas pelo montante total de R\$4,247 bilhões.⁴⁵⁷

592. Desse modo, este Órgão Ministerial entende pelo envio de **recomendação ao Poder Executivo estadual** para que:

▶ adote as providências necessárias para que sejam detalhados nos RPP, por função, os valores relativos à folha de pagamento no Siafi em observância ao princípio da transparência administrativa.

593. Quanto aos Restos a Pagar Não Processados, do montante de R\$10,726 bilhões anteriormente inscritos, foram cancelados R\$2,202 bilhões (21%) e pagos R\$3,278 bilhões (30,56%). Também havia R\$45,034 milhões de RPNP agora liquidados a pagar no exercício, restando a pagar, portanto, R\$5,201 bilhões, acrescido das inscrições de dezembro de 2022, R\$5,450 bilhões (que contemplavam o valor de R\$222,909 milhões, já pagos por

⁴⁵³ SGAP, peça nº 6, p. 298.

⁴⁵⁴ *Ibidem*, p. 299.

⁴⁵⁵ *Ibidem*.

⁴⁵⁶ *Ibidem*, p. 301.

⁴⁵⁷ *Ibidem*.



antecipação pela aquisição de aeronaves pelo Corpo de Bombeiros Militar (item 3.22.1), resultando em uma dívida de RPNP de R\$10,650 bilhões.⁴⁵⁸

594. Este Órgão Ministerial entende pelo envio de **recomendação** ao Poder Executivo estadual para que

▶ não onere as inscrições de RPNP no final do exercício em razão de pagamentos efetuados sem a prévia liquidação.

595. Prosseguindo, os grupos de despesa que apresentaram saldos mais relevantes foram Outras Despesas Correntes (47,53%) e Investimentos (36,05%), estando a maior parte registrada no Poder Executivo.⁴⁵⁹

596. Quanto às Funções de Governo, o estudo da CFAMGE observou que “*aquelas que apresentaram os maiores valores pagos de RPNP não se mostraram tão privilegiadas quando comparadas à execução orçamentária do exercício*”.⁴⁶⁰

597. De fato, a “função saúde”, por exemplo, teve pagamento de R\$1,115 bilhão, que representou 7,18% da despesa realizada, restando R\$2,596 bilhões, 24,37% do saldo de RPNP. Também a “função educação” teve pagamento de R\$855 milhões, que representou apenas 4,77% da despesa realizada, restando um saldo de R\$1,719 bilhão de RPNP, 16,14%.⁴⁶¹

3.22.3. Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar – Relatório de Gestão Fiscal (RGF)

598. O demonstrativo da disponibilidade de caixa e dos Restos a Pagar é parte integrante do Relatório de Gestão Fiscal e visa assegurar a transparência da disponibilidade financeira antes e depois das inscrições dos Restos a Pagar Não Processados.

599. No exercício em análise, 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.⁴⁶²

600. A disponibilidade bruta do Estado totalizou R\$26,956 bilhões, sendo que, após a dedução das obrigações financeiras e dos Restos a Pagar empenhados e não liquidados no exercício, obteve-se um caixa líquido de R\$931,007 milhões, nos termos publicados no Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2022.

601. O estudo desenvolvido pela CFAMGE trouxe, ainda, a observação sobre o valor que foi pago por antecipação, mas inscrito em RPNP, referente à aquisição de aeronaves

⁴⁵⁸ *Ibidem*, p. 303.

⁴⁵⁹ *Ibidem*, p. 304.

⁴⁶⁰ *Ibidem*, p. 306.

⁴⁶¹ *Ibidem*, p. 306-307.

⁴⁶² “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)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

pelo Corpo de Bombeiros Militar, que poderia aumentar a disponibilidade de caixa líquida,⁴⁶³ nos seguintes termos:

Como já destacado neste relatório, registra-se que o valor de R\$ 222,909 milhões, inscrito em RPNP, entretanto, pago por antecipação, referente à aquisição de aeronaves, pelo Corpo de Bombeiros Militar, onerou tanto o montante das inscrições em RPNP, como o saldo das disponibilidades no mesmo valor. **Assim, o valor das inscrições de RPNP passaria a R\$ 5,227 bilhões e as disponibilidades após as inscrições, totalizariam R\$ 1,154 bilhão.** (Grifos nossos)

602. Vale lembrar que, no exercício financeiro de 2021, havia sido registrada insuficiência financeira de R\$38,57 bilhões negativos, após a inscrição de RPNP, incluindo todos os Poderes. Houve, **no exercício de 2022, por sua vez, crescimento da disponibilidade líquida, com suficiência financeira de R\$931,007 milhões positivos.**

603. A esse respeito, cumpre lembrar mais uma vez que houve decréscimo significativo das obrigações financeiras, principalmente pela expressiva redução dos RPP processados, em virtude de refinanciamento da dívida com a União, o que favoreceu o aumento da disponibilidade de caixa líquida, antes e após a inscrição de RPNP no exercício, como visto anteriormente. O refinanciamento dos valores não pagos de juros, encargos e amortizações foi incorporado ao saldo devedor do Contrato de Programa de Apoio e Reestruturação e Ajuste Fiscal.

604. **Em linhas gerais, no exercício de 2022, a disponibilidade líquida antes da inscrição dos RPNP era de R\$6,381 bilhões, tendo sido inscritos R\$5,450 bilhões em RPNP, havendo, portanto, suficiência financeira de R\$931,007 milhões, considerando o conjunto dos Poderes.**

605. **Todavia, a Unidade Técnica⁴⁶⁴ destacou que o Poder Executivo, isoladamente considerado, teve disponibilidade negativa no encerramento do exercício de 2022, com déficit de R\$4,070 bilhões, o que representa descumprimento do art. 42 da LRF,⁴⁶⁵ por se tratar do último ano de mandato. Contudo, encontrava-se resguardado pelo art. 9º da Lei Complementar federal nº 194/2022,⁴⁶⁶ em razão da perda de arrecadação do ICMS.** Eis a conclusão apresentada:

⁴⁶³ SGAP, peça nº 6, p. 308.

⁴⁶⁴ *Ibidem*, p. 309-311.

⁴⁶⁵ “Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício”. (Lei Complementar federal nº 101/2000)

⁴⁶⁶ “Art. 9º. Exclusivamente no exercício financeiro de 2022, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil, criminalmente ou nos termos da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, pelo descumprimento do disposto nos arts. 9º, 14, 23, 31 e 42 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). § 1º A exclusão de responsabilização prevista no caput deste artigo também se aplica aos casos de descumprimento dos limites e das metas relacionados com os dispositivos nele enumerados. § 2º O previsto neste artigo será aplicável apenas se o descumprimento dos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

[...] mesmo que o Estado apresente disponibilidade financeira com sobra de R\$931,007 milhões, cabe destacar que o Poder Executivo apresentou disponibilidade negativa na data do encerramento do exercício de 2022, com déficit de R\$ 4,070 bilhões, o que aparenta levar ao descumprimento, das prescrições do art. 55, inciso III, alíneas a e b, da LRF, e do art. 42, posto que o ano de 2022 foi o último ano de mandato do chefe do Poder Executivo, entretanto, exclusivamente para o exercício de 2022, aplica-se o art.9º da LC 194, de 23 de junho de 2022.

606. Assim, este Órgão Ministerial entende que deve ser aplicado o art. 9º da Lei Complementar federal nº 194/2022 para o exercício em tela, sendo cabível, no entanto, o envio de **recomendação** ao Poder Executivo estadual para que

► as inscrições de Restos a Pagar realizadas no último quadrimestre de qualquer exercício sejam limitadas à existência de disponibilidade financeira de recursos.

3.23. DÍVIDA ATIVA

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

608. Trata-se do conjunto de créditos tributários e não tributários em favor da Fazenda Pública, não recebidos no prazo para pagamento, depois de procedida a apuração de certeza e liquidez do valor do crédito.

609. Da dicção do art. 13 da LRF,⁴⁶⁷ 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.

610. Nesse sentido, o programa Regularize (Decreto estadual nº 46.817/2015) ofereceu 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.

611. Em 2020, diante dos efeitos provocados pela pandemia da Covid-19, o Decreto estadual nº 47.996, de 30.06.2020, permitiu que os contribuintes solicitassem, até

dispositivos referidos no caput deste artigo resultar exclusivamente da perda de arrecadação em decorrência do disposto nesta Lei Complementar”. (Lei Complementar federal nº 194/2022)

⁴⁶⁷ “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)



31.08.2020, o parcelamento de saldo remanescente de crédito tributário contendo os benefícios previstos no programa Regularize.

612. 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.

613. Quanto às ações de recuperação de créditos,⁴⁶⁸ em atenção ao art. 58 da LRF,⁴⁶⁹ 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.

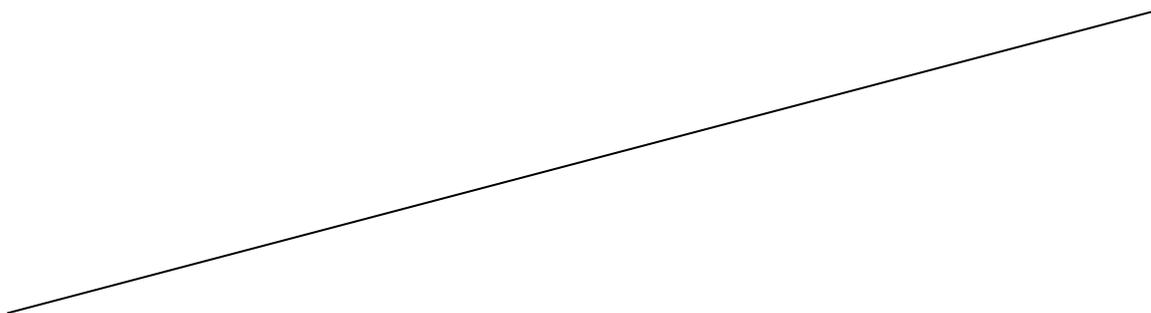
614. De acordo com o informado, foram regularizados R\$2,933 bilhões de créditos tributários, o que representa 100.702 Processos Tributários Administrativos (PTAs), incluídos os processos em fase administrativa e os inscritos em dívida ativa, resultando no recebimento de R\$877,105 milhões, entre pagamentos à vista e parcelados.⁴⁷⁰

615. Portanto, a arrecadação da dívida ativa estadual referente ao exercício de 2022 alcançou resultados satisfatórios.

3.23.1. Saldo patrimonial da dívida ativa

616. O estoque bruto da dívida ativa até 31.12.2022 (R\$66.069.303.190,00) aumentou 12,76% em relação ao valor (R\$58.591.416.213,65) registrado no exercício anterior.⁴⁷¹

617. Veja-se o gráfico a seguir, sobre a evolução do estoque da dívida ativa.

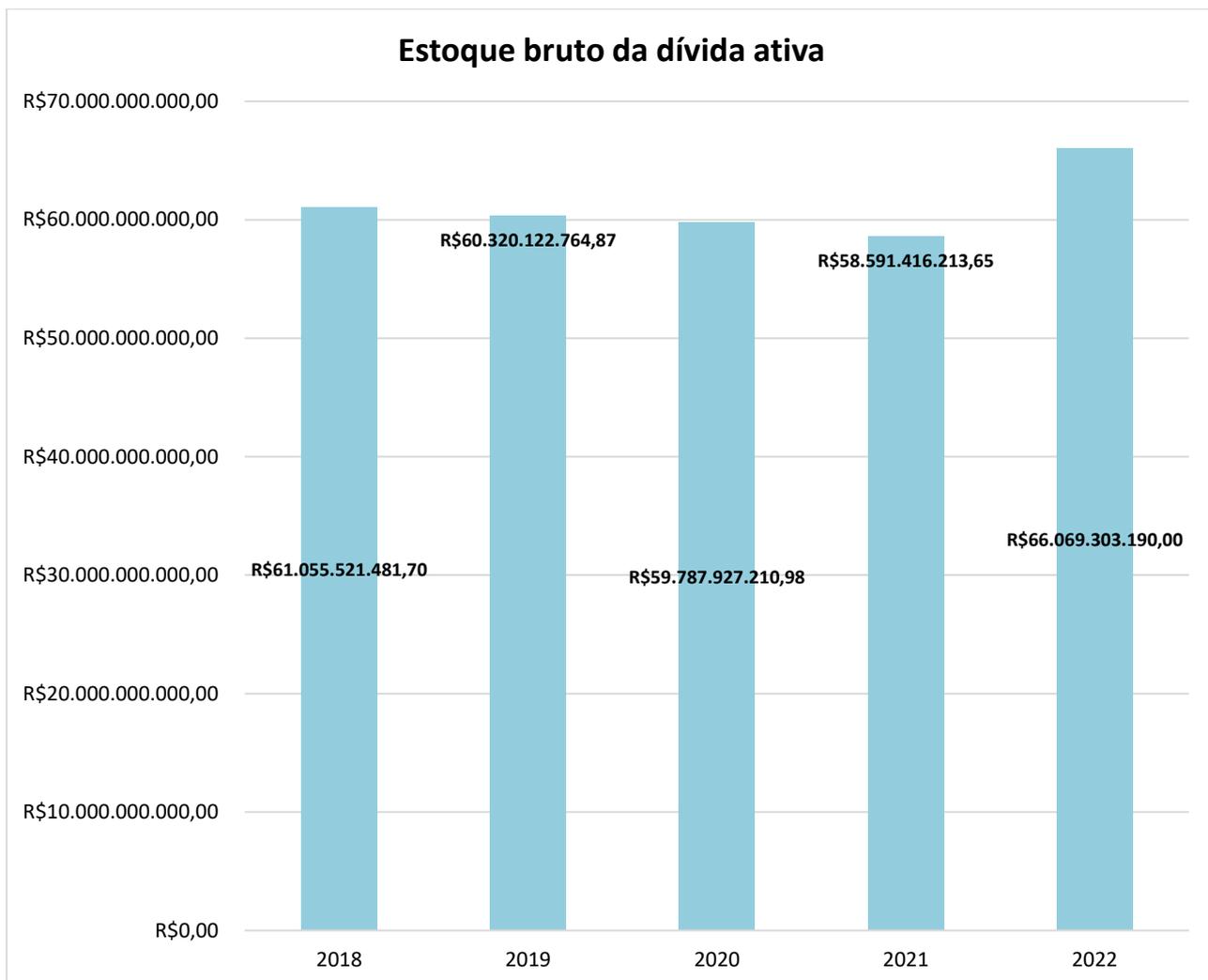


⁴⁶⁸ Conforme apontado pela CFAMGE (SGAP, peça nº 6, p. 312).

⁴⁶⁹ “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)

⁴⁷⁰ SGAP, peça nº 6, p. 312.

⁴⁷¹ *Ibidem*, p. 313.



Fonte: elaboração própria a partir da análise de dados que tiveram por base os conteúdos extraídos de documentos e relatórios do Balanço Geral do Estado de Minas Gerais referente aos exercícios de 2018 (Proc. TCEMG 1.066.559), 2019 (Proc. TCEMG 1.088.786), 2020 (Proc. TCEMG 1.101.512), 2021 (Proc. TCEMG 1.114.783) e 2022 (Proc. TCEMG 1.144.601).

618. Após subtraídas as contas redutoras, quais sejam, Ajuste para Perdas e Cessão de Direitos, o saldo líquido resultou em R\$3,954 bilhões, conforme tabela.⁴⁷² No exercício de 2021, o saldo líquido foi R\$1,366 bilhão.

⁴⁷² *Ibidem*.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Composição da Dívida Ativa por Conta Contábil

Exercícios de 2021 e 2022		R\$			
Conta Contábil - Descrição	Saldo em 31/12/2021	AV %	Saldo em 31/12/2022	AV %	AH %
Administração Direta	56.337.368.304	96,15	63.743.399.213	96,48	113,15
Ativo Circulante	935.727.233	1,60	515.123.654	0,78	55,05
Dívida Ativa Tributária - Principal	523.353.368	0,89	382.250.734	0,58	73,04
Dívida Ativa Tributária - Multas e Encargos	412.373.865	0,70	132.872.920	0,20	32,22
Ativo Realizável a Longo Prazo	55.401.641.071	94,56	63.228.275.558	95,70	114,13
Dívida Ativa Tributária - Principal	12.842.336.900	21,92	16.041.094.764	24,28	124,91
Dívida Ativa Tributária - Multas e Encargos	42.349.804.422	72,28	46.888.790.968	70,97	110,72
Dívida Ativa Não Tributária - Principal	21.431	0,00	167.051	0,00	779,47
Dívida Ativa Não Tributária - Multas e Encargos	209.478.317	0,36	298.222.775	0,45	142,36
Administração Indireta	2.254.047.910	3,85	2.325.903.977	3,52	103,19
Ativo Circulante	53.257.567	0,09	62.877.350	0,10	118,06
Dívida Ativa Tributária - Principal	4.118.093	0,01	5.845.090	0,01	141,94
Dívida Ativa Tributária - Multas e Encargos	20.917.463	0,04	27.918.156	0,04	133,47
Dívida Ativa Não Tributária - Principal	17.625.770	0,03	18.026.532	0,03	102,27
Dívida Ativa Não Tributária - Multas e Encargos	10.596.240	0,02	11.087.573	0,02	104,64
Ativo Realizável a Longo Prazo	2.200.790.343	3,76	2.263.026.627	3,43	102,83
Dívida Ativa Tributária - Principal	484.206.027	0,83	486.245.094	0,74	100,42
Dívida Ativa Tributária - Multas e Encargos	535.874.575	0,91	559.611.283	0,85	104,43
Dívida Ativa Não Tributária - Principal	1.057.976.505	1,81	1.076.672.984	1,63	101,77
Dívida Ativa Não Tributária - Multas e Encargos	122.733.237	0,21	140.497.265	0,21	114,47
Subtotal	58.591.416.214	100,00	66.069.303.190	100,00	112,76
Contas Redutoras					
Administração Direta	(57.075.218.085)	(97,41)	(61.896.610.169)	(93,68)	108,45
(R) Cessão de Direitos Creditórios	(797.830.644)	(1,36)	(267.267.130)	(0,40)	33,50
(R) Cessão de Direitos Creditórios - Dívida Ativa - Créd. Trib. Parcelado	(685.245.785)	(1,17)	(56.018.860)	(0,08)	8,18
(R) Ajuste p/ Perda de Dívida Ativa Tributária	(55.592.141.655)	(94,88)	(61.573.324.178)	(93,20)	110,76
Administração Indireta	(149.778.909)	(0,26)	(218.213.654)	(0,33)	145,69
(R) Ajuste p/ Perda de Dívida Ativa Tributária	(111.512.370)	(0,19)	(108.206.275)	(0,16)	97,04
(R) Ajuste p/ Perda de Dívida Ativa Não Tributária	(38.266.539)	(0,07)	(110.007.379)	(0,17)	287,48
Total = Subtotal - Contas Redutoras	1.366.419.220	2,33	3.954.479.367	5,99	289,40

Fonte: Armazém de Informações - Sief.

619. Com base nos dados extraídos dos saldos finais da dívida ativa por unidade orçamentária, verificou-se que a unidade orçamentária Encargos Gerais do Estado e Secretaria de Estado da Fazenda (EGE/SEF) concentrou 96% da dívida ativa estadual, com aumento de 13% em seu saldo, conforme tabela a seguir.⁴⁷³

⁴⁷³ *Ibidem*, p. 314.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Saldo da Dívida Ativa Tributária e Não Tributária por UO

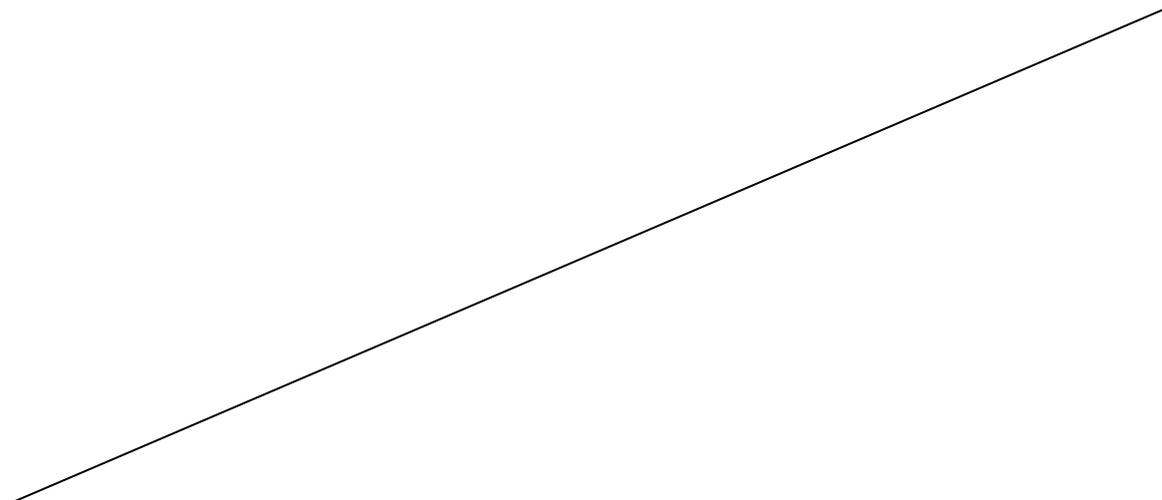
Exercícios de 2021 e 2022								R\$
UO	Saldo em 31/12/2021	AV %	Dívida Ativa Tributária	Dívida Ativa Não Tributária	Saldo em 31/12/2022	AV %	AH %	
DEER - MG	56.307.635	0,10	52.848.202	-	52.848.202	0,08	93,86	
EGE/SEF	56.305.646.719	96,10	63.445.009.387	177.778.163	63.622.787.550	96,30	113,00	
Feam	189.193.546	0,32	15.643.519	180.127.757	195.771.275	0,30	103,48	
FEPJ	245.742.560	0,42	244.375.860	36.401.467	280.777.327	0,42	114,26	
FFP	27.008.040	0,05	-	60.224.513	60.224.513	0,09	222,99	
FPE	594.728.518	1,02	605.690.376	-	605.690.376	0,92	101,84	
Funtrans	4.605.320	0,01	4.894.425	-	4.894.425	0,01	106,28	
Hemominas	-	-	-	161.674	161.674	0,00	-	
IEF	855.554.512	1,46	128.117.773	709.626.479	837.744.252	1,27	97,92	
Igam	15.898.424	0,03	-	32.029.477	32.029.477	0,05	201,46	
IMA	28.049.469	0,05	28.049.469	-	28.049.469	0,04	100,00	
Ipsemg	236.194.816	0,40	-	226.942.950	226.942.950	0,34	96,08	
IPSM	765.072	0,00	-	770.036	770.036	0,00	100,65	
Segov	9.345	0,00	-	8.864	8.864	0,00	94,85	
Semad	31.700.154	0,05	-	120.444.612	120.444.612	0,18	379,95	
TJMG	12.087	0,00	-	158.187	158.187	0,00	1.308,77	
Total	58.591.416.214	99,95	64.524.629.010	1.544.674.180	66.069.303.190	100,00	112,76	

Fonte: Armazém de Informações - Siafi.

3.23.2. Receita da dívida ativa

620. A receita auferida com a dívida ativa tributária e não tributária no exercício de 2022, incluindo o principal, as multas e os juros, totalizou R\$844,889 milhões, superando a previsão inicial em 35%.⁴⁷⁴

621. O estudo da CFAMGE apresentou tabela⁴⁷⁵ contendo a representatividade da receita arrecadada no exercício em relação ao estoque do ano anterior. Veja-se:



⁴⁷⁴ *Ibidem*, p. 315.

⁴⁷⁵ *Ibidem*, p. 316.



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

Exercícios de 2018 a 2022					R\$	
Exercício	Receita de Dívida Ativa		Estoque da Dívida Ativa		AH	
	Arrecadada	Evolução	Valor	Evolução	(A)/-1(B) ¹	
	(A)	%	(B)	%	%	
2018	701.203.777	(43,75)	61.055.521.482	15,83	1,33	
2019	623.689.542	(11,05)	60.320.122.765	(1,20)	1,02	
2020	472.840.095	(24,19)	59.787.927.211	(0,88)	0,78	
2021	1.160.339.092	145,40	58.591.416.214	(2,00)	1,94	
2022	844.889.479	(27,19)	66.069.303.190	12,76	1,44	

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

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

622. Foram apresentadas as seguintes considerações pela Unidade Técnica,⁴⁷⁶ *in verbis*:

[...] **o indicador alcançado em 2022 (1,44%) só é inferior ao de 2021, ano que apontou um salto de 145% da receita frente a uma redução de 2% do estoque. Esse crescimento da receita de 2021 e o bom resultado de 2022 traduzem as ações do Governo Estadual** que, em 2020, diante dos efeitos provocados pela pandemia de Covid-19, concedeu, por meio do Decreto 47.996/20, a possibilidade de os contribuintes solicitarem parcelamento de saldo remanescente de crédito tributário com os benefícios anteriormente previstos no Programa Regularize, e, em 2021, instituiu o Programa Recomeça Minas, por meio da Lei 23.801/21, oferecendo novos incentivos fiscais para a regularização de dívidas com o Estado, bem como direcionando esses recursos recebidos para a desoneração fiscal dos setores mais impactados pela crise econômica decorrente da pandemia, envolvendo, além dos créditos tributários relativos ao ICMS, os relativos ao IPVA, ITCMD, Taxa pela Utilização Potencial do Serviço de Extinção de Incêndio, Taxa de Renovação do Licenciamento Anual de Veículo e Taxa Florestal. (Grifos nossos)

3.23.3. Movimentação da dívida ativa tributária

623. Segundo a Unidade Técnica, foi identificada divergência de R\$561,448 milhões entre o saldo da dívida ativa tributária informada pela SEF (R\$63,693 bilhões) e o registrado contabilmente (R\$64,525 bilhões).

624. A CFAMGE fez a seguinte observação:

⁴⁷⁶ *Ibidem*.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

“(...) divergências entre os saldos contábeis e os informados pela SEF como sendo da Dívida Ativa Tributária têm sido constantemente apontados por esta equipe técnica, indicando registro intempestivo e falhas no controle da movimentação da dívida ativa (...).”⁴⁷⁷

625. De fato, na visão deste Órgão Ministerial, são necessárias conciliações tempestivas da movimentação e dos saldos da dívida ativa pelos órgãos responsáveis, anualmente, de modo a assegurar confiabilidade aos demonstrativos contábeis.

626. Logo, deve ser enviada **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).

627. No exercício de 2022 cumpre ressaltar que a receita efetiva com a dívida ativa tributária alcançou R\$773,896 milhões, o que corresponde a 25% do total das baixas (R\$3,110 bilhões).⁴⁷⁸

628. Ademais, foi verificada redução na quantidade total das extinções/exclusões de Processos Tributários Administrativos (PTAs), de 7.092, em 2021, para 6.737, em 2022, mas com acréscimo no valor total de R\$1,396 bilhão em 2021 para R\$1,944 bilhão em 2022. A diferença encontrada foi provocada, principalmente, pelo aumento qualitativo das remissões e das prescrições.⁴⁷⁹

629. Em 2022, as maiores baixas deram-se por meio de decisões judiciais, responsáveis por perdas no montante de R\$904,175 milhões (46,51% do total).⁴⁸⁰

630. As remissões, apesar de envolverem menos processos no ano de 2022 (33 PTAs em face de 39 em 2021), saltaram de R\$29,265 milhões no exercício anterior para R\$345,110 milhões no ano sob exame, com percentual de elevação de valor superior a 1.000%.⁴⁸¹

631. Da mesma forma, a prescrição incidiu em menor quantidade de processos, sendo 1.924 PTAs no exercício de 2022 contra 2.493 em 2021, mas com aumento de 47% no valor total, que passou de R\$433,883 milhões para R\$638,082 milhões.⁴⁸²

632. Como parte dos pagamentos, a SEF informou que R\$9,315 milhões resultaram da compensação de precatórios,⁴⁸³ que permite compensar débitos perante a Fazenda Pública com créditos provenientes de precatórios.

⁴⁷⁷ *Ibidem*, p. 318.

⁴⁷⁸ *Ibidem*.

⁴⁷⁹ *Ibidem*, p. 319.

⁴⁸⁰ *Ibidem*.

⁴⁸¹ *Ibidem*.

⁴⁸² *Ibidem*.

⁴⁸³ *Ibidem*.



633. Nesse ponto, a Unidade Instrutiva dessa Corte ressaltou a impossibilidade de verificação dessas compensações em contas contábeis de dívida ativa somente pelos números dos PTAs informados.⁴⁸⁴

634. Assim sendo, este Órgão Ministerial acompanha o entendimento da CFAMGE, na mesma forma da análise do exercício de 2021, quanto ao envio de determinação ao Poder Executivo estadual, para que

▶ proceda à criação de mecanismo contábil adequado objetivando a necessária transparência das compensações de precatórios e movimentação da dívida ativa.

635. Ao fim do exercício de 2022, verificou-se que a dívida ativa, constituída por créditos inscritos em dívida ativa e ainda não recuperados pelo Estado, é composta por 907.429 processos, no valor de R\$63.963.180.970,00, compreendendo: R\$2.216.760.771,00 em créditos parcelados, R\$46.645.648.280,00 em créditos com ações ajuizadas e R\$15.100.771.920,00 em créditos não ajuizados.⁴⁸⁵

636. Analisada a composição da dívida ativa tendo em vista a natureza dos créditos, os contenciosos, que comportam questão de mérito, no importe de R\$45.867.631.814,00, tiveram participação relevante no montante dos créditos inscritos na dívida ativa (71,71%), com valor médio por processo de R\$1,342 milhão. Lado outro, os não contenciosos, cujo mérito não pode ser questionado, ou seja, não é passível de discussão ou impugnação, no montante de R\$18.095.549.157,00, responderam por 28,29% dos créditos inscritos, com valor médio, por processo, de R\$20,722 mil.⁴⁸⁶

3.23.4. Créditos a serem inscritos em dívida ativa

637. Quanto aos créditos vencidos, porém ainda pendentes de inscrição em dívida ativa, foi verificado o saldo de R\$13,912 bilhões em 31.12.2022, o que representa aumento inferior a 1% em relação ao saldo de R\$13,816 bilhões do exercício anterior. A unidade orçamentária EGE-SEF é responsável por 97% desses créditos.⁴⁸⁷

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

3.24. PRECATÓRIOS

639. Precatório é a requisição ao ente público de pagamento de quantia certa, em virtude de decisão judicial definitiva e condenatória.

⁴⁸⁴ *Ibidem*.

⁴⁸⁵ *Ibidem*, p. 320.

⁴⁸⁶ *Ibidem*.

⁴⁸⁷ *Ibidem*, p. 322.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

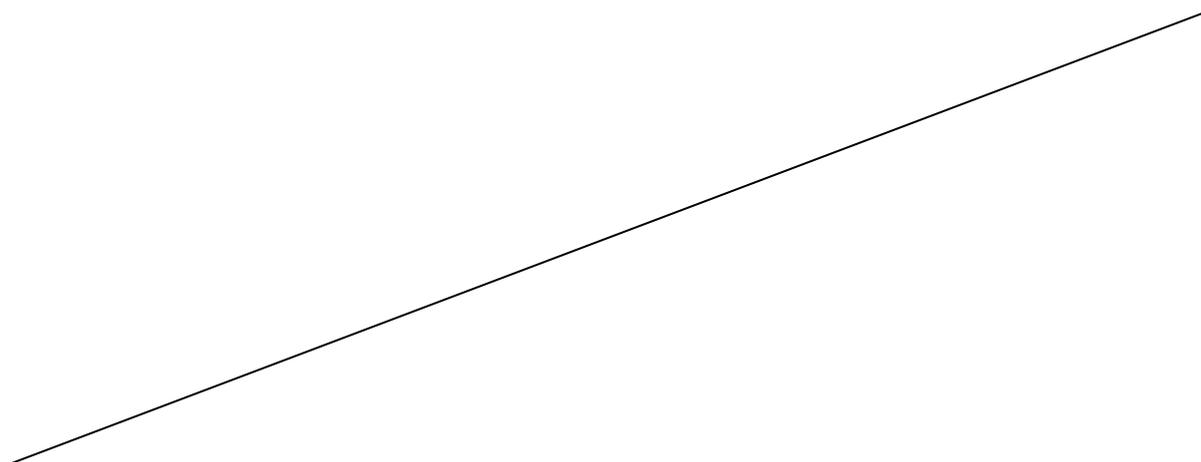
640. Sobre a matéria, a Emenda Constitucional nº 99, de 14.12.2017, alterou o art. 101 do ADCT da CR/1988⁴⁸⁸ e instituiu novo regime especial de pagamento de precatórios, estendendo o prazo para quitação até 31.12.2024.

641. Posteriormente, em 15.03.2021, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 109, que estendeu novamente o prazo para quitação de precatórios até 31.12.2029.

642. Já em Minas Gerais, o regime especial de pagamento de precatórios foi instituído pelas Leis estaduais nº 19.407/2010⁴⁸⁹ e nº 21.720/2015⁴⁹⁰.

643. 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 Lei de Responsabilidade Fiscal,⁴⁹¹ **e alcançou o montante de R\$3.592.222.301,00, inferior em quase 25% ao do exercício anterior (R\$4.780.733.848,00).**⁴⁹²

644. Veja-se o gráfico abaixo:



⁴⁸⁸ “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/1988, grifos nossos)

⁴⁸⁹ 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.

⁴⁹⁰ 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.

⁴⁹¹ “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)

⁴⁹² SGAP, peça nº 6, p. 323.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello



Fonte: elaboração própria a partir da análise de dados que tiveram por base os conteúdos extraídos de documentos e relatórios do Balanço Geral do Estado de Minas Gerais referente aos exercícios de 2018 (Proc. TCEMG 1.066.559), 2019 (Proc. TCEMG 1.088.786), 2020 (Proc. TCEMG 1.101.512), 2021 (Proc. TCEMG 1.114.783) e 2022 (Proc. TCEMG 1.144.601).

645. Destaca-se, ainda, como bem pontuado pela CFAMGE, que a parcela mais significativa está consignada na conta Sentença Judicial – Precatórios Posteriores à LRF, tanto na Administração Direta como na Indireta, que registraram, no encerramento do exercício, os valores de R\$1.893.388.835,00 e R\$1.431.136.312,00, respectivamente.⁴⁹³

646. Todavia, em decorrência da duplicidade de lançamentos apurados no Siafi, no total de R\$22,344 milhões, a Unidade Técnica solicitou esclarecimentos ao Estado.⁴⁹⁴ Tais lançamentos figuraram tanto na conta patrimonial “Sentença Judicial - Precatórios a Liquidar Posteriores à LRF”, do Passivo Circulante da Administração Indireta, quanto em conta de controle, RPNP, nas Unidades Orçamentárias, IPISM (R\$20,741 milhões), DER-MG (R\$1,555 milhão) e IMA (R\$47,620 mil), com movimentações a débito de R\$1,145 bilhão e a crédito de R\$1,168 bilhão, resultando no saldo de R\$22,348 milhões. De acordo com a CFAMGE, essa conta tenderia a zerar ao final do exercício, o que não ocorreu.

⁴⁹³ *Ibidem.*

⁴⁹⁴ *Ibidem.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

647. Na defesa apresentada,⁴⁹⁵ a Advocacia-Geral do Estado informou que o saldo verificado em 31.12.2022, evidenciado na conta contábil 2.1.3.1.1.08.02 “Sentença Judicial – Precatórios a Liquidar Posterior LRF – Vencido”, no valor de R\$22.347.994,31, foi devido ao encaminhamento dos processos de precatórios com prazo exíguo para os devidos registros das liquidações, sendo então apresentado quadro com os lançamentos de regularização em 2023.

648. Este Órgão Ministerial entende que o apontamento foi sanado, uma vez que os lançamentos pendentes foram efetuados no exercício de 2023.

649. Quanto às unidades orçamentárias devedoras de precatórios e seus respectivos saldos ao final do exercício, nota-se que a AGE (R\$2.110.672.214), o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais – DER-MG (R\$542.941.565) e o IPSEMG (R\$604.926.353) respondem por 91% da dívida de precatórios e registraram reduções de 16%, 45% e 30% em relação ao ano anterior, justificando, assim, a queda de 25% do saldo de precatórios.⁴⁹⁶

650. No que diz respeito à disponibilidade financeira para pagamento de precatórios e Requisições de Pequeno Valor (RPVs), foi constatado o saldo de R\$2,395 bilhões, maior do que o registrado em 31.12.2021, no importe de R\$2,342 bilhões.⁴⁹⁷ Essa disponibilidade corresponde a quase 70% do total devido pelo Estado (R\$3,592 bilhões), sendo fixado o prazo-limite de 31.12.2029 para a total regularização da dívida de precatórios (Emenda Constitucional n° 109/2021).

651. Para o pagamento dos precatórios, é possível utilizar os recursos próprios do Tesouro estadual, os depósitos judiciais e administrativos (referentes a processos dos quais o Estado de Minas Gerais faça parte), os demais depósitos sob a jurisdição do TJMG, os empréstimos a serem captados em instituição financeira oficial ou privada e a compensação com débitos de natureza tributária ou não tributária. Sob esse aspecto, no que se refere à compensação de precatórios com débitos tributários, a Unidade Técnica observou a ausência de contabilização dessa compensação.⁴⁹⁸

652. Por conseguinte, este representante do *Parquet* Especial acompanha o entendimento da CFAMGE quanto ao envio de **recomendação ao Poder Executivo** para que

► proceda à escrituração contábil da compensação de precatórios com débitos tributários, para que sejam identificados os devedores/credores envolvidos e os lançamentos contábeis efetuados.

653. No que se refere à execução orçamentária e financeira propriamente dita, verifica-se que a despesa autorizada para pagamento dos precatórios e RPVs foi de R\$1,589 bilhão,

⁴⁹⁵ SGAP, peça n° 22.

⁴⁹⁶ SGAP, peça n° 6, p. 325.

⁴⁹⁷ *Ibidem*.

⁴⁹⁸ *Ibidem*, p. 328.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

enquanto a despesa realizada foi de R\$1,207 bilhão, e os pagamentos atingiram o valor de R\$944,865 milhões.⁴⁹⁹

654. Veja-se tabela⁵⁰⁰ contendo a evolução das despesas com precatórios nos últimos anos, a saber:

Evolução das Despesas com Precatórios

Exercícios de 2019 a 2022					R\$
Exercícios	Crédito Autorizado (A)	Despesa Realizada (B)	Despesa Paga (C)	AH B / A %	AH C / B %
2019	739.029.519	269.955.269	211.126.028	36,53	78,21
2020	1.164.196.069	381.774.499	319.475.404	32,79	83,68
2021	1.553.261.487	421.400.844	379.076.347	27,13	89,96
2022	1.588.839.332	1.206.523.928	944.865.446	75,94	78,31

Fonte: Armazém de Informações Siafi e Relatórios Técnicos anteriores.

655. Como se verifica, no período de 2019 a 2021, houve baixa execução orçamentária com despesas de precatórios frente aos créditos autorizados. No exercício de 2022, ocorreu melhora significativa, com elevação do percentual de realização da despesa com precatórios para 76% e um total pago de R\$944,865 milhões, de forma regular.

656. No entanto, ainda com relação aos totais pagos, a Unidade Técnica⁵⁰¹ identificou a falta de compatibilidade entre os sistemas utilizados pelos órgãos responsáveis, principalmente o TJMG, a SEF e a AGE, dificultando a análise dos resultados apresentados.

657. Vale lembrar a regra disposta no art. 48, § 6º, da LRF, ao estabelecer a obrigatoriedade de todos os Poderes e órgãos utilizarem sistema único de execução orçamentária e financeira, permitindo a atualização, a consulta e a extração de dados e de informações de maneira centralizada.⁵⁰²

658. Desse modo, considerando tratar-se de divergência já apontada em exercícios anteriores, este Órgão Ministerial entende pelo envio de **determinação** ao Poder Executivo estadual e aos órgãos responsáveis SEF e AGE, bem como ao TJMG, para que

► procedam à implementação urgente de metodologia de controle e conciliação capaz de conferir transparência e confiabilidade aos dados disponibilizados no Siafi, em especial no que diz respeito ao Indicador de Procedência 9- Recursos para Pagamento de Precatórios e Sentenças Judiciais.

⁴⁹⁹ *Ibidem*, p. 329.

⁵⁰⁰ *Ibidem*, p. 331.

⁵⁰¹ *Ibidem*, p. 332.

⁵⁰² “Art. 48. [...] § 6º. Todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos, do ente da Federação devem utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia”. (Lei Complementar federal nº 101/2000)



3.25. RECURSOS VINCULADOS POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL

3.25.1. Educação

659. De acordo com a regra insculpida no art. 212 da CR/1988,⁵⁰³ os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aplicar, pelo menos, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino (MDE).

660. 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.

661. 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 da República (art. 212-A).⁵⁰⁴

⁵⁰³ “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/1988)

⁵⁰⁴ “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: I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil; II - os fundos referidos no inciso I do *caput* deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do *caput* do art. 155, o inciso II do *caput* do art. 157, os incisos II, III e IV do *caput* do art. 158 e as alíneas "a" e "b" do inciso I e o inciso II do *caput* do art. 159 desta Constituição; III - os recursos referidos no inciso II do *caput* deste artigo serão 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, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 desta Constituição, observadas as ponderações referidas na alínea "a" do inciso X do *caput* e no § 2º deste artigo; IV - a União complementará os recursos dos fundos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo; V - a complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo, distribuída da seguinte forma: a) 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos do inciso III do *caput* deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente; b) no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), referido no inciso VI do *caput* deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente; c) 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcancarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica; VI - o VAAT será calculado, na forma da lei de que trata o inciso X do *caput* deste artigo, com base nos recursos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo, acrescidos de outras receitas e de transferências vinculadas à educação, observado o disposto no § 1º e consideradas as matrículas nos termos do inciso III do *caput* deste artigo; VII - os recursos de que tratam os incisos II e IV do *caput* deste artigo serão aplicados pelos Estados e pelos Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 desta Constituição; VIII - a vinculação de recursos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 desta Constituição suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerados para os fins deste inciso os valores previstos no inciso V do *caput* deste artigo; IX - o disposto no *caput* do art. 160 desta



662. O Fundeb, de que trata o art. 212-A da CR/1988 foi regulamentado pela Lei federal nº 14.113, de 25.12.2020.⁵⁰⁵

3.25.1.1. Do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb

663. Visando à persecução da manutenção e desenvolvimento da educação básica pública e de valorização dos profissionais da educação, foi assegurada, no âmbito do Estado, a criação de fundo de natureza contábil, constituindo recursos determinados constitucionalmente (art. 212-A, inciso II).⁵⁰⁶

664. A complementação da União passou a ser equivalente a, no mínimo, 23% do total de recursos a que se refere o inciso II do art. 212-A da Carta Maior, conforme previsto nos incisos IV e V do mesmo dispositivo.

Constituição aplica-se aos recursos referidos nos incisos II e IV do *caput* deste artigo, e seu descumprimento pela autoridade competente importará em crime de responsabilidade; X - a lei disporá, observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do *caput* e no § 1º do art. 208 e as metas pertinentes do plano nacional de educação, nos termos previstos no art. 214 desta Constituição, sobre: a) a organização dos fundos referidos no inciso I do *caput* deste artigo e a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, observados as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade; b) a forma de cálculo do VAAF decorrente do inciso III do *caput* deste artigo e do VAAT referido no inciso VI do *caput* deste artigo; c) a forma de cálculo para distribuição prevista na alínea "c" do inciso V do *caput* deste artigo; d) a transparência, o monitoramento, a fiscalização e o controle interno, externo e social dos fundos referidos no inciso I do *caput* deste artigo, assegurada a criação, a autonomia, a manutenção e a consolidação de conselhos de acompanhamento e controle social, admitida sua integração aos conselhos de educação; e) o conteúdo e a periodicidade da avaliação, por parte do órgão responsável, dos efeitos redistributivos, da melhoria dos indicadores educacionais e da ampliação do atendimento; 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; XII - lei específica disporá sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública; XIII - a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 desta Constituição para a complementação da União ao Fundeb, referida no inciso V do *caput* deste artigo, é vedada. § 1º O cálculo do VAAT, referido no inciso VI do *caput* deste artigo, deverá considerar, além dos recursos previstos no inciso II do *caput* deste artigo, pelo menos, as seguintes disponibilidades: I - receitas de Estados, do Distrito Federal e de Municípios vinculadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino não integrantes dos fundos referidos no inciso I do *caput* deste artigo; II - cotas estaduais e municipais da arrecadação do salário-educação de que trata o § 6º do art. 212 desta Constituição; III - complementação da União transferida a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios nos termos da alínea "a" do inciso V do *caput* deste artigo. § 2º Além das ponderações previstas na alínea "a" do inciso X do *caput* deste artigo, a lei definirá outras relativas ao nível socioeconômico dos educandos e aos indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação e de potencial de arrecadação tributária de cada ente federado, bem como seus prazos de implementação. § 3º Será destinada à educação infantil a proporção de 50% (cinquenta por cento) dos recursos globais a que se refere a alínea "b" do inciso V do *caput* deste artigo, nos termos da lei". (CR/1988)

⁵⁰⁵ Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências.

⁵⁰⁶ 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

665. 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. 211⁵⁰⁷, observadas as ponderações referidas na alínea “a” do inciso X, *caput*, e § 2º do art. 212-A, todos da Constituição da República.

666. Em 25.12.2020, foi publicada a Lei federal nº 14.113/2020, que regulamentou o Fundeb, sendo posteriormente alterada pelas Leis federais nº 14.276/21 e 14.325/2022.

667. A Lei federal nº 14.325/2022 dispõe sobre a utilização dos recursos extraordinários recebidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, em decorrência de decisões judiciais relativas ao cálculo do valor anual por aluno para a distribuição dos recursos oriundos dos fundos e da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), previstos na Lei federal nº 9.424/1996, ao Fundeb (2007-2020) e ao Novo Fundeb. É válido lembrar que o Novo Fundeb trouxe o aumento da complementação de recursos da União no percentual de 23%, a melhor distribuição de recursos do fundo, o direcionamento de parte dos recursos federais para a educação infantil e para a educação técnica profissionalizante de nível médio, bem como o investimento de 70% dos valores do fundo no pagamento de profissionais da educação básica (no antigo modelo, o percentual mínimo era de 60% e abarcava apenas os profissionais do magistério). O Novo Fundeb também traz um reforço no monitoramento feito pela sociedade, ao ampliar o número de integrantes dos conselhos de acompanhamento e controle social.

668. Nesse cenário, o art. 1º da Lei federal nº 14.325/2022 acrescentou o art. 47-A à Lei federal nº 14.113/2020, dispondo sobre a utilização dos recursos extraordinários recebidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência de decisões judiciais relativas ao cálculo do valor anual por aluno para a distribuição dos recursos.⁵⁰⁸

⁵⁰⁷ “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/1988)

⁵⁰⁸ “Art. 1º. A Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 47-A: ‘Art. 47-A. Serão utilizados na mesma finalidade e de acordo com os mesmos critérios e condições estabelecidos para utilização do valor principal dos Fundos os recursos extraordinários recebidos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios em decorrência de decisões judiciais relativas ao cálculo do valor anual por aluno para a distribuição dos recursos: I - dos fundos e da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), previstos na Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996; II - dos fundos e da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) 2007-2020, previstos na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; III - dos fundos e das complementações da União, nas modalidades VAAF e VAAT, ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) permanente, previstos nesta Lei. § 1º Terão direito ao rateio de que trata o *caput* deste artigo: I - os profissionais do magistério da educação básica que estavam em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, do Distrito Federal ou do Município, com vínculo estatutário, celetista ou temporário, desde que em efetivo exercício das funções na rede pública durante o período em que ocorreram os repasses a menor do Fundef 1997-2006 ou do



669. De acordo com os arts. 2º e 3º da Lei federal nº 14.325/2022,⁵⁰⁹ os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão, em leis específicas, os percentuais e os critérios para a divisão do rateio entre os profissionais beneficiados com tais recursos oriundos de decisões judiciais, devendo a União suspender o repasse de transferências voluntárias para os Estados e Municípios que descumprirem a regra de destinação dos precatórios estabelecida no art. 47-A da Lei federal nº 14.113/2020. Conforme destacado pela CFAMGE, o Estado está regular quanto ao pagamento de precatórios judiciais.⁵¹⁰

670. É importante acrescentar que o Estado de Minas Gerais criou o Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Consfundeb/MG.

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

671. Foram destinadas ao Fundeb, no exercício de 2022, receitas no montante de R\$11.857.903.200,77.⁵¹¹

672. Segundo informado pelo Estado e confirmado pelo exame técnico,⁵¹² do montante de R\$11.857.903.200,77 de receitas do Fundeb, no exercício de 2022, o valor de R\$9.905.196.468,18 foi gasto com o pagamento dos profissionais do magistério, que perfaz o percentual de 83,53%. **Esse percentual é superior ao mínimo legal de 70%, conforme art. 212-A, inciso XI, da CR/1988.**⁵¹³

Fundeb 2007-2020 a que se referem os incisos I e II do *caput* deste artigo; II - os profissionais da educação básica que estavam em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, do Distrito Federal ou do Município, com vínculos estatutário, celetista ou temporário, desde que em efetivo exercício das funções na rede pública durante o período em que ocorreram os repasses a menor do Fundeb permanente a que se refere o inciso III do *caput* deste artigo; III - os aposentados que comprovarem efetivo exercício nas redes públicas escolares, nos períodos dispostos nos incisos I e II do *caput* deste artigo, ainda que não tenham mais vínculo direto com a administração pública que os remunerava, e os herdeiros, em caso de falecimento dos profissionais alcançados por este artigo. § 2º O valor a ser pago a cada profissional: I - é proporcional à jornada de trabalho e aos meses de efetivo exercício no magistério e na educação básica, no caso dos demais profissionais da educação básica previstos no inciso III do *caput* do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; II - tem caráter indenizatório e não se incorpora à remuneração dos servidores ativos ou aos proventos dos inativos que fizerem parte do rateio definido no § 1º deste artigo”. (Lei federal nº 14.325/2022)

⁵⁰⁹ “Art. 2º. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão em leis específicas os percentuais e os critérios para a divisão do rateio entre os profissionais beneficiados. Art. 3º A União suspenderá o repasse de transferências voluntárias para os Estados e os Municípios que descumprirem a regra de destinação dos precatórios estabelecida no art. 47-A da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, inclusive em relação aos percentuais destinados aos profissionais do magistério e aos demais profissionais da educação básica”. (Lei federal nº 14.325/2022).

⁵¹⁰ SGAP, peça nº 6, p. 335.

⁵¹¹ *Ibidem*, p. 336.

⁵¹² *Ibidem*.

⁵¹³ “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



673. O Manual de Demonstrativos Fiscais - 12ª edição, exercício de 2022, da Secretaria do Tesouro Nacional, dispõe que, para se obter o percentual mínimo de aplicação, devem ser considerados os recursos do Fundeb recebidos no exercício.

674. Assim, devem ser decotadas das despesas com pagamento de profissionais da educação aquelas que foram custeadas com o superávit financeiro do exercício anterior, quando da apuração do percentual dos gastos com profissionais do magistério em relação às receitas do Fundeb, o que vem sendo observado pelo Estado de Minas Gerais.

675. Esse também é o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, conforme Decisão Normativa nº 01/2023, que trata do saldo de recursos do Fundeb.⁵¹⁴

676. Logo, no caso do Estado de Minas Gerais, o montante apurado com os profissionais da educação básica no ano de 2022 foi de 83,53%, em cumprimento ao parâmetro mínimo exigido constitucionalmente.

3.25.1.1.2. Apuração dos gastos com outras despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino

677. Os gastos com outras despesas referentes a MDE totalizaram R\$2.098.429.750,16, equivalente a 17,70% dos recursos do Fundeb.⁵¹⁵

3.25.1.1.3. Perda com o Fundeb

678. 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 não seja utilizado diretamente pelo Estado, esse valor compõe o fundo estadual que redistribui recursos aos Municípios para aplicação na área da educação e, portanto, repercute em outras esferas federativas.

679. Nesses casos, a STN⁵¹⁶ 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 ao Fundo, 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.

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/1988)

⁵¹⁴ "Art. 1º- O saldo dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb transferido para o exercício seguinte, decorrente de verba não utilizada ou do cancelamento de Restos a Pagar à conta do referido Fundo, deve ser excluído da base de cálculo do Fundeb do exercício subsequente". (Decisão Normativa nº 01/2023 - TCEMG)

⁵¹⁵ SGAP, peça nº 6, p. 336.

⁵¹⁶ STN, *Manual dos Demonstrativos Fiscais*, *op. cit.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

680. Como bem pontuou a Unidade Técnica,⁵¹⁷ no exercício em análise, houve perda do Estado com o Fundeb de R\$3,572 bilhões, pois recebeu do Fundo R\$11,631 bilhões, valor **menor** que o enviado (R\$15,203 bilhões). Esse decréscimo, como previsto, poderá ser considerado para efeito de cumprimento do mínimo constitucional de 25% em MDE.

681. Noutro giro, a CFAMGE procedeu a novos cálculos da perda com o Fundeb, atingindo o montante de **R\$3,588 bilhões**, considerando o valor do Auxílio Financeiro pela Outorga de Crédito Tributário - ICMS Etanol, em 2022.⁵¹⁸ Eis o que textualmente concluiu a Unidade Técnica acerca dessa questão, *in verbis*:

Salienta-se que esta equipe técnica, ao proceder ao confronto entre os valores registrados a título de Receitas Destinadas ao Fundeb, referentes à Cota-Parte devida ao Fundo, oriunda da Receita do Auxílio Financeiro pela Outorga de Crédito Tributário – ICMS Etanol, com os valores que efetivamente deveriam ter sido a ele destinados, constatou um registro a menor, pelo Estado, no valor de R\$ 15.912.507,18, e, por outro lado, a maior, de mesmo valor, concernente à Cota-Parte devida aos Municípios.

A esse respeito, constam, à fl. 23 do Volume 9 – Notas Explicativas, da Prestação de Contas do Governo – Exercício de 2022, os seguintes esclarecimentos:

[...] o registro contábil realizado pela Superintendência Central de Administração Financeira/SEF, unidade executora 1910026, referente ao valor de R\$15.912.507,17 devido ao FUNDEB Cota-Parte Estado, ocorreu, por equívoco na classificação da receita “1718.99.1.1.31.002 - Auxílio Financeiro pela Outorga de Crédito Tributário - ICMS Etanol - Cota Parte dos Municípios – Fonte 20” e não na classificação prevista “1718.99.1.1.31.003 – Auxílio Financeiro pela Outorga de Crédito Tributário - ICMS Etanol - Cota Parte do Fundeb – Fonte 23”. Tendo em vista que o fato foi identificado após o encerramento do exercício financeiro de 2022, a reclassificação da fonte de recursos da receita orçamentária em questão não foi realizada, contudo tal fato não prejudicou a distribuição dos recursos ao Fundeb.

O valor das receitas do Auxílio Financeiro pela Outorga de Crédito Tributário, em 2022, perfaz R\$530.416.905,75. Considerando que 25% desse montante pertencem aos municípios, o correspondente a R\$132.604.226,44, deve-se apurar, sobre a diferença entre ambos, ou seja, sobre R\$397.812.679,31, a parcela de 20% pertencente ao Fundeb (R\$79.562.535,86). A tabela seguinte visa demonstrar esses valores:

⁵¹⁷ SGAP, peça nº 6, p. 339.

⁵¹⁸ *Ibidem*, p. 339-340.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Receitas - Compensações Financeiras de Impostos e Transferências Constitucionais

Exercício de 2022				RS
Receitas	Valores Registrados pelo Estado	Registros Devidos	Diferença	
Total do Auxílio Financeiro pela Outorga de Crédito Tributário - ICMS Etanol	530.416.905,75	530.416.905,75	-	
Cota-Parte do Estado	318.250.143,45	318.250.143,45	-	
Cota-Parte dos Municípios	148.516.733,62	132.604.226,44	15.912.507,18	
Cota-Parte do Fundeb	63.650.028,68	79.562.535,86	(15.912.507,18)	
Compensação Financeira Perda ICMS - LC Federal 194/22	2.365.164.766,33	2.365.164.766,33	-	
Cota-Parte do Estado	1.419.098.859,80	1.419.098.859,80	-	
Cota-Parte dos Municípios	591.291.191,58	591.291.191,58	-	
Cota-Parte do Fundeb	354.774.714,95	354.774.714,95	-	
Total das Receitas - Compensações Financeiras Provenientes de Impostos e Transferências Constitucionais	2.895.581.672,08	2.895.581.672,08	-	

Fonte: Armazém de Informações - Siat/RREO do 6º bimestre de 2022 - Anexo 8.

Considerando esses novos valores, apura-se que as Receitas que deveriam ter sido destinadas ao Fundeb somam R\$15,219 bilhões e não R\$15,203 bilhões, conforme demonstrado na tabela anterior à acima. Consequentemente, a perda com o Fundeb passa a ser de R\$3,588 bilhões, importância que será considerada por esta Coordenadoria para efeito do cálculo do mínimo constitucional em Educação,

Recursos Destinados ao Fundeb/Recebidos pelo Estado com a Nova Perda com o Fundeb - Cfamge

Exercício de 2022				RS
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	-	2.102.996.591,78	2.102.996.591,78	
Parcela do ICMS	10.652.118.178,32	6.950.047.402,71	(3.702.070.775,61)	
Parcela da Cota - Parte do IPI Exportação	120.812.834,24	78.690.376,02	(42.122.458,22)	
Parcela da Cota - Parte do FPE	1.451.115.264,18	708.878.365,84	(742.236.898,34)	
Parcela do ITR	-	19.544.980,81	19.544.980,81	
Parcela do IPVA	773.379.340,59	754.705.939,46	(18.673.401,13)	
Parcela do ITCD	309.679.026,26	149.921.465,17	(159.757.561,09)	
Auxílio Financeiro pela Outorga de Crédito Tributário - ICMS Etanol	79.562.535,86	51.822.358,25	(27.740.177,61)	
Compensação Financeira pela Perda de ICMS - LC 194/22	354.774.714,95	-	(354.774.714,95)	
Subtotal	13.741.441.894,40	10.816.607.480,04	(2.924.834.414,36)	
Acordo entre o EMG e a AMM - Fundeb 2018, Referente Repasses de ICMS, IPVA e ITCD	1.477.286.129,88	814.191.247,49	(663.094.882,39)	
Total	15.218.728.024,28	11.630.798.727,53	(3.587.929.296,75)	

Fonte: Armazém de Informações - Siat/Planilha da SEF/MG - Pagamentos ao Fundeb referentes 2018 - Acordo entre o EMG e a AMM.

Nota: Perda com o Fundeb - Resultado Líquido das Transferências do Fundeb/RREO do 6º bimestre de 2022/Anexo 8, Linha 8.

Informa-se que, a despeito de o Estado ter registrado a maior a Cota-Parte devida aos Municípios e, a menor, a Cota-Parte devida ao Fundeb, não houve nenhum impacto financeiro aos municípios, uma vez que os repasses a eles foram realizados diretamente pela União, conforme consultas realizadas nos extratos do Banco do Brasil, via sítio eletrônico. (Grifos nossos)



3.25.1.2. Apuração do Índice de Aplicação no Ensino

682. O art. 212 da Constituição da República⁵¹⁹ e o art. 201 da Constituição do Estado de Minas Gerais⁵²⁰ estabelecem o mínimo da receita resultante de impostos, compreendida aquela proveniente de transferências, que se deve aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino.

683. Segundo os cálculos efetuados pela CFAMGE,⁵²¹ o valor mínimo a ser aplicado em MDE no exercício de 2022 é de R\$18.824.189.717,86, referente a 25% da receita líquida de impostos e transferências constitucionais (R\$75.296.758.871,43), ajustada, como visto anteriormente, em razão do Auxílio Financeiro pela Outorga de Crédito Tributário – ICMS Etanol.

684. 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).⁵²²

685. O art. 71, incisos I a VI da LDB⁵²³, por sua vez, dispõe sobre quais despesas não podem ser consideradas MDE.

686. Para efeito do cálculo da aplicação mínima de recursos em MDE, também devem ser consideradas as despesas inscritas em Restos a Pagar Processados e Restos a Pagar Não Processados, até o limite da disponibilidade de caixa ao final do exercício.

687. Além disso, devem ser considerados no cálculo os RPP pagos no exercício cujas despesas não compuseram o percentual de gastos em MDE no exercício em que foram empenhadas e liquidadas, por falta de disponibilidade de caixa.

⁵¹⁹ “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/1988)

⁵²⁰ “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/1989)

⁵²¹ SGAP, peça nº 6, p. 344.

⁵²² “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)

⁵²³ “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)



688. Assim sendo, verificam-se as seguintes ocorrências:
- a) A Unidade Técnica decotou do cálculo com MDE, em razão de insuficiência financeira, a importância de R\$231.750.060,27 de RPP inscritos no fim do exercício de 2022, o que é acolhido por este Órgão Ministerial.⁵²⁴
 - b) A Unidade Técnica identificou disponibilidade de caixa suficiente para acobertar as inscrições de RPP inscritos no exercício com recursos do Fundeb, pois o total desses recursos disponibilizados no ano de 2022 pelo Estado perfaz R\$12,335 bilhões, sendo pagos R\$11,711 bilhões de despesas, de modo que restou uma diferença de R\$623,702 milhões, suficientes para acobertar o total das inscrições dos RPP inscritos em 2022 com recursos do Fundeb, no importe de R\$608,994 milhões,⁵²⁵ o que é acompanhado por este Órgão Ministerial.
 - c) O Estado de Minas Gerais computou R\$302,255 milhões de RPNP, como de MDE, mas o estudo técnico da CFAMGE decotou daquele valor o montante de R\$159,242 milhões, em razão de indisponibilidade financeira,⁵²⁶ o que é acompanhado por este Ministério Público de Contas. Isso porque, como já dito, para efeito de cálculo da aplicação mínima no ensino, devem ser consideradas as despesas inscritas em RPP e RPNP até o limite da disponibilidade de caixa ao final do exercício.
 - d) O Estado computou como despesas com MDE o valor total das inscrições dos RPNP com recursos do Fundeb, no importe de R\$143.011.608,27, mas o estudo da CFAMGE apontou saldo de disponibilidade financeira do Fundo, após as inscrições de RPP, de R\$14.707.953,12, insuficiente, portanto, para custear o total das inscrições dos RPNP, permitindo a dedução de despesas com MDE no montante de R\$128.303.655,15,⁵²⁷ o que é acompanhado por este *Parquet*.
 - e) A Unidade Técnica apontou o cancelamento, no exercício de 2022, de Restos a Pagar inscritos em exercícios anteriores, mas computados a menor pelo Estado, como dedução em MDE, em inobservância ao Manual de Demonstrativos Fiscais - 12ª edição. Efetivamente, o Estado subtraiu do montante das despesas com MDE apenas os cancelamentos dos RPP e dos RPNP referentes aos anos-origem de 2009 a 2011, 2014, 2015, 2017 e 2018, perfazendo R\$445,749 milhões. Por sua vez, o montante exato dos cancelamentos dos RPP e dos RPNP, relativos ao período de 2009 a 2021, perfaz R\$807,508 milhões.⁵²⁸
 - f) Apesar de ter decotado das despesas com MDE o valor de R\$807,508 milhões acima referido, a Unidade Técnica acrescentou R\$578,804 milhões a essas

⁵²⁴ SGAP, peça nº 6, p. 349 e SGAP, peça nº 25, p. 30-33.

⁵²⁵ SGAP, peça nº 6, p. 349-350.

⁵²⁶ SGAP, peça nº 6, p. 351-352 e SGAP, peça nº 25, p. 35-36.

⁵²⁷ SGAP, peça nº 6, p. 352 e SGAP, peça nº 25, p. 37-38.

⁵²⁸ SGAP, peça nº 6, p. 353 e SGAP, peça nº 25, p. 38-39.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

despesas. Isso porque, na análise das prestações de contas dos exercícios de 2015 a 2021, já havia sido deduzido, do montante das despesas com MDE, as inscrições de RPNP sem disponibilidade de caixa, no valor de R\$578.504.881,84, de modo que não podiam ser computados como dedução novamente, sob pena de dupla dedução,⁵²⁹ o que é corroborado por este representante do *Parquet*.

- g) O estudo da CFAMGE computou os pagamentos efetuados, em 2022, dos RPNP de 2015 a 2021, que perfizeram R\$240.025.947,26, para fins de cálculo do mínimo constitucional em educação.⁵³⁰
- h) O estudo técnico decotou o montante de R\$3.515.852,14, referente a despesas com material de consumo e cursos de formação e capacitação para o cidadão.⁵³¹ Este Órgão Ministerial acompanha o entendimento da CFAMGE por entender que se referem a despesas direcionadas para a inserção do trabalhador no mercado de trabalho, e não ao desenvolvimento do ensino propriamente dito.
- i) O estudo técnico decotou o montante de R\$4.689.564,18, referente a despesas com o setor da produção cultural e artística do Estado de Minas Gerais, que não constituem MDE, o que é acompanhado pelo *Parquet*.⁵³²
- j) O estudo técnico decotou o montante de R\$4.249.791,84 do cômputo em MDE por se tratar de despesas não vinculadas à educação, custeadas com servidores que exercem atividades que não poderiam ser enquadradas como sendo de manutenção e desenvolvimento do ensino.⁵³³

689. Foi apresentado, então, o montante das despesas realizadas pelo Estado com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino,⁵³⁴ 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 2022, o Estado de Minas Gerais aplicou 25,40% 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/1988. Desta feita, o entendimento da Unidade Técnica é ratificado por este Órgão Ministerial.

⁵²⁹ SGAP, peça n° 6, p. 356 e SGAP, peça n° 25, p. 38-39.

⁵³⁰ SGAP, peça n° 6, p. 357 e SGAP, peça n° 25, p. 39.

⁵³¹ SGAP, peça n° 6, p. 358 e SGAP, peça n° 25, p. 39-40.

⁵³² SGAP, peça n° 6, p. 359 e SGAP, peça n° 25, p. 40.

⁵³³ SGAP, peça n° 25, p. 40-41.

⁵³⁴ SGAP, peça n° 6, p. 361 e SGAP, peça n° 25, p. 41-42.



3.25.1.3. Apontamentos adicionais

3.25.1.3.1. Repasse de receitas ao Fundeb decorrentes do adicional de 2% do ICMS destinado ao Fundo de Erradicação da Miséria – FEM

690. Passa-se à análise de questão referente à recomposição do Fundeb em razão da ausência de repasse de receitas decorrentes do adicional de 2% do ICMS destinado ao Fundo de Erradicação da Miséria (FEM), durante os exercícios de 2012 a 2020.

691. A Constituição da República de 1988 incluiu, nos recursos a serem repassados ao Fundeb, os decorrentes da cobrança da alíquota adicional de 2% do ICMS, na forma prevista no art. 60, inciso II, c/com art. 82, § 1º, ambos do ADCT.⁵³⁵

692. Assim também dispõe a Lei estadual nº 19.990, de 29 de dezembro de 2011, que criou o FEM em Minas Gerais.⁵³⁶

693. Além disso, merece especial destaque a Lei federal nº 14.113/2020, que, após a revogação dos dispositivos da Lei federal nº 11.494/2007,⁵³⁷ detalhou as fontes de receita do Fundeb.⁵³⁸

⁵³⁵ “Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, **os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação**, respeitadas as seguintes disposições: I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a **criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB**, de natureza contábil; II - **os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155**; o inciso II do *caput* do art. 157; os incisos II, III e IV do *caput* do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do *caput* do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; [...] 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 que contem com a participação da sociedade civil. § 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. [...]” (ADCT - CR/1988, grifos nossos)

⁵³⁶ “Art. 1º. Fica criado o Fundo de Erradicação da Miséria - FEM -, de função programática, com o objetivo de custear programas e ações sociais de erradicação da pobreza e da extrema pobreza. Parágrafo Único. Os critérios definidores de pobreza e extrema pobreza serão estabelecidos em regulamento. Art. 2º. Constituem recursos do FEM: [...] VII - **receitas resultantes da aplicação do disposto no § 1º do art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República**, na forma da legislação estadual específica; [...] Art. 16. **Esta lei entra em vigor no exercício financeiro seguinte ao de sua publicação**”. (Lei estadual nº 19.990/2011, grifos nossos)

⁵³⁷ A Lei federal nº 11.494/2007 regulamentava o antigo Fundeb.

⁵³⁸ “Art. 3º. Os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, são compostos por 20% (vinte por cento) das seguintes fontes de receita: [...] II - **Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS)** previsto no inciso II do *caput* do art. 155 combinado com o inciso IV do *caput* do art. 158 da Constituição Federal; [...] § 1º **Inclui-se ainda na base de cálculo dos recursos referidos nos incisos I a IX do caput deste artigo o adicional na alíquota do ICMS de que trata o § 1º do art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. [...]” (Lei federal nº 14.113/2020, grifos nossos)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

694. Assim, é bastante claro que o adicional de ICMS para o Fundo de Combate à Pobreza (FCP) não é outra coisa senão ICMS, e o próprio art. 82, § 1º, do ADCT da CR/1988 reforça tal conclusão, ao tratá-lo como acréscimo de alíquota, não havendo diferença entre o imposto originário e o respectivo adicional, que devem integrar o cálculo para fins de repasse ao Fundeb.

695. Com efeito, o FCP foi instituído para minimizar as desigualdades sociais entre os Estados, e seu valor está conectado ao ICMS, de modo a funcionar como alíquota adicional de 2% no recolhimento desse tributo. Logo, é necessário que o Fundeb receba do Estado de Minas Gerais todos os recursos devidos, cuja perda referente aos exercícios de 2012 a 2020 atingiu o valor de R\$774,703 milhões,⁵³⁹ decorrente da prática indevida de dedução da alíquota adicional de 2% do ICMS da receita base para a composição do referido fundo.

696. Por outro lado, nos autos do Processo nº 1.104.880, Inspeção Ordinária, a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais constatou a regularização dessa situação a partir do exercício de 2021 (ano em que a Lei federal nº 14.113/2020 passou a produzir efeitos financeiros), quando o Estado incorporou o percentual de 2% da arrecadação do ICMS – Fundo Estadual de Combate à Pobreza na base de cálculo do Fundeb, em conformidade com as regras constitucionais e legais.

697. Transcreve-se, a propósito, o seguinte trecho do Acórdão,⁵⁴⁰ *in litteris*:

No relatório técnico final, peça n. 13, a 2ª CFE, em conferência aos demonstrativos mensais da execução orçamentária relativa ao exercício de 2021, verificou que até o mês de junho ainda não havia sido feito nenhum repasse ao Fundeb relativo ao Fundo de Combate à Pobreza – FCP. Somente a partir do mês de julho é que efetivamente começaram a ser computados os repasses do FCP para formação do Fundeb, regularizando os valores que deveriam ter sido repassados desde o mês de janeiro de 2021. Portanto, entendeu que **procede a afirmação do defendente no que diz respeito à regularização dos repasses relativos ao exercício de 2021 oriundos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza.**

[...]

Diante do exposto, em consonância com a manifestação da Unidade Técnica, acolho as razões de defesa apresentadas, uma vez que a SEF incluiu na base de cálculo do Fundeb, a partir de 2021, nos termos da Lei n. 14.113/2020, o Adicional ICMS – Fundo Estadual de Combate à Pobreza. [...] (Grifos nossos)

698. Embora o adicional do ICMS tenha passado a ser contabilizado na base de cálculo do Fundeb, de forma regular, o citado processo (Inspeção Ordinária nº 1.104.880) examinou tão somente a regularização da situação alusiva ao exercício financeiro de 2021,

⁵³⁹ SGAP, peça nº 6, p. 365.

⁵⁴⁰ Processo nº 1.104.880, SGAP, peça nº 18.



permanecendo os valores devidos em decorrência do não repasse nos exercícios de 2012 a 2020.⁵⁴¹

699. Por sinal, este foi o entendimento da Corte de Contas no parecer prévio referente ao Balanço Geral do Estado, exercício de 2020,⁵⁴² *in verbis*:

[...] Diante dos fatos e fundamentos acima expostos, voto, com fundamento no art. 45, inciso II, da Lei Orgânica deste Tribunal, pela emissão de parecer prévio pela APROVAÇÃO DAS CONTAS, COM RESSALVAS, referentes ao exercício financeiro de 2020, de responsabilidade do Senhor Romeu Zema Neto, governador do Estado de Minas Gerais, com as seguintes recomendações e determinações:

Ao Poder Executivo:

[...]

44. **recomendar que seja repassada ao Fundeb a quantia de R\$774.703.416,03 (setecentos e setenta e quatro milhões setecentos e três mil quatrocentos e dezesseis reais e três centavos), relativa aos recursos decorrentes da alíquota adicional do ICMS, prevista no art. 82, § 1º, do ADCT, do período de 2012 a 2020, devidamente atualizada**, e adote os procedimentos corretos, destinando ao fundo parcela correspondente a essa alíquota, em cumprimento aos dispositivos legais.

Nesse ponto, eu peço vênua ao doutor Sérgio, que reiterou aqui um pedido de contenção dos efeitos dessa determinação ou recomendação, *pro futuro*, no sentido, doutor Sérgio, de que há uma escolha difícil, uma escolha de “Sofia”, no que diz respeito às políticas públicas. **Certamente, o governo do Estado irá privilegiar a política pública social da educação, porque é garantidora de um direito fundamental, indiscutível e qualificado pela própria Constituição.** [...] (Grifos nossos)

700. No parecer prévio do exercício de 2019 a matéria foi igualmente abordada,⁵⁴³ nos seguintes termos:

[...]

Repassar ao Fundeb a quantia de R\$626.087.545,82, referente ao período compreendido entre 2012 e 2019, como também, já no exercício de 2020, adotar procedimentos corretos, destinando ao Fundeb a parcela correspondente a essa alíquota adicional do ICMS, em cumprimento aos dispositivos legais; [...] (Grifos nossos)

⁵⁴¹ O marco inicial do ano de 2012 refere-se ao exercício seguinte à publicação da Lei estadual nº 19.990/2011, que criou o FEM - Fundo de Erradicação da Miséria no Estado de Minas Gerais, a ser financiado por receitas resultantes da aplicação do art. 82, § 1º, do ADCT da CR/1988, dentre outras.

⁵⁴² Processo nº 1.101.512, SGAP, peça nº 134.

⁵⁴³ Processo nº 1.088.786, SGAP, peça nº 121.



701. O parecer prévio do exercício de 2018 sinalizou nesse mesmo sentido,⁵⁴⁴ *in verbis*:

[...] **não se pode deduzir da base de cálculo das Receitas dos Impostos – base do índice para apuração da aplicação em MDE, aí incluído o Fundeb – qualquer parcela de receita vinculada a fundo ou despesa**, conforme preconizado no art. 212 da CR/88. Os próprios Manuais de Demonstrativos Fiscais da STN, 6^a e 7^a edições, citam, especificamente, os fundos de combate à pobreza como não dedutíveis da base de cálculo do índice de aplicação em MDE. (Grifos nossos)

702. Recentemente, a questão foi reiterada no voto do Relator das contas de 2021,⁵⁴⁵ nos seguintes termos:

[...] denota-se que o Executivo promoveu a regularização dos valores devidos, exclusivamente para o exercício financeiro de 2021, o que reflete a atuação para o cumprimento, ainda que parcial, da determinação expressa nos pareceres mencionados, como bem retratado na informação da Cfange. Contudo, **a impropriedade relacionada aos valores devidos em decorrência do não repasse nos exercícios financeiros de 2012 a 2020 permanece**. [...] (Grifos nossos)

703. Como visto, a destinação da parcela ao Fundeb foi regularizada em agosto de 2021, quando os valores referentes ao adicional do ICMS passaram a ser computados, restando a ausência dos repasses nos anos anteriores, no montante de R\$774.703.416,03.

704. Sob esse aspecto, exsurge, indene de dúvidas, a importância dos programas e ações estatais para fins de garantia de acesso à educação para todos os cidadãos; mas também é necessário considerar o impacto financeiro nas contas públicas dos valores a serem recompostos, da ordem de R\$775 milhões, sendo razoável, no entender deste membro do Ministério Público, estabelecer um regime de transição a partir da edição da Lei federal nº 14.113/2020, que melhor regulamentou a questão, embora já fosse tratada no § 1º do art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Ou seja, a correção da base de cálculo do Fundeb de períodos anteriores, no caso desde 2012, deve ser feita de modo proporcional, equânime e eficiente, com aplicabilidade dos princípios da segurança jurídica e da razoabilidade, levando-se em conta o primado da realidade previsto nos arts. 22 e 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.⁵⁴⁶

⁵⁴⁴ Processo nº 1.066.559, SGAP, peça nº 26.

⁵⁴⁵ Processo nº 1.114.783, SGAP, peça nº 87.

⁵⁴⁶ “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. [...] 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”. (LINDB)



705. Cumpre registrar que o Estado apresentou plano de regularização do repasse ao Fundeb referente às parcelas de ICMS, Ofício SEF/SADJ nº 22/2023, remetido ao Tribunal de Contas e juntado aos autos do Processo nº 1.104.880, Inspeção Ordinária, contendo cronograma de pagamento dessa dívida em relação ao período supramencionado, conforme a capacidade do fluxo de caixa do Tesouro Estadual, a partir de 2023.⁵⁴⁷

706. Este Órgão Ministerial entende satisfatório o plano de regularização apresentado, devendo ser acompanhado o seu cumprimento nas prestações de contas dos exercícios de 2023 e seguintes.

3.25.1.3.2. Recursos da Quota Estadual do Salário-Educação – Qese sem aplicação

707. Prosseguindo, a Unidade Técnica apontou a não utilização dos recursos da Quota Estadual do Salário-Educação (Qese), que deveriam ter sido aplicados na educação, mas se encontravam retidos nos cofres públicos, visto que em 31.12.2021 o saldo era de R\$3.575.161.839,56 e em 31.12.2022, de R\$3.107.697.760,32.⁵⁴⁸

708. Na defesa apresentada, o Poder Executivo estadual sustenta que os recursos referentes à Qese serão repassados à Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE/MG), no segundo semestre do ano de 2023.⁵⁴⁹

709. Este Órgão Ministerial entende ser plausível, quanto à Qese, o acompanhamento dos repasses na prestação de contas do exercício de 2023.

3.25.1.3.3. Projeto Mãos Dadas

710. O Projeto Mãos Dadas se baseia na cooperação mútua entre Estado e Municípios para o desenvolvimento do ensino público, conforme Resolução SEE nº 4.584/2021.⁵⁵⁰

711. É voltado para a descentralização do ensino, mediante a transferência da gestão administrativa, financeira e operacional do atendimento aos anos iniciais do ensino fundamental das unidades escolares da rede estadual para a rede municipal.

712. Cabe à SEE/MG e aos Municípios as obrigações descritas nos arts. 4º e 5º da referida Resolução,⁵⁵¹ respectivamente.

⁵⁴⁷ SGAP, peça nº 25, p. 88.

⁵⁴⁸ SGAP, peça nº 6, p. 371-373.

⁵⁴⁹ SGAP, peça nº 22.

⁵⁵⁰ Dispõe sobre o Projeto Mãos Dadas.

⁵⁵¹ “Art. 4º - Para a consecução do Projeto Mãos Dadas, caberá à Secretaria de Estado de Educação (SEE/MG) as seguintes obrigações: I - promover a transferência dos encargos técnico-administrativos e pedagógicos referentes ao Ensino Fundamental para os municípios aderentes; II - estender as medidas de assistência pedagógica da Rede Pública Estadual às escolas da Rede Pública Municipal, de acordo com a avaliação da necessidade do Município e com a disponibilidade da área competente da SEE; III - fortalecer a articulação das Superintendências Regionais de Ensino com os órgãos municipais de educação no desenvolvimento das ações educacionais; IV - apoiar técnica e financeiramente o município, em conformidade com o art. 182 da Constituição Estadual, na medida da disponibilidade



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

713. Além disso, cabe ao Estado o repasse aos Municípios de recursos financeiros provenientes do Fundeb, da Qese e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), correspondentes ao número de matrículas do ensino fundamental das escolas estaduais assumidas pelos Municípios (art. 6º da Resolução SEE nº 4.584/2021).⁵⁵²

714. Além dos recursos financeiros acima citados, o Estado também poderá ofertar ao Município aderente outros atendimentos previstos no art. 7º da Resolução em análise.⁵⁵³

715. A Unidade Técnica observou que o Projeto 4303- Atendimento aos Municípios Mineiros, inclusive o Mãos Dadas, empenhou despesas, até dezembro de 2022, a favor dos Municípios, no valor de R\$1,935 bilhão e, desse valor, R\$1,574 bilhão (81,33%) já foi computado pelo Estado em despesa com MDE, visando ao cumprimento do índice constitucional em educação.⁵⁵⁴

716. O estudo desenvolvido pela CFAMGE também observou que a absorção, pelo Município, da demanda da rede estadual poderia resultar, em tese, na diminuição das despesas do Estado, que não terá de arcar com gastos para custeio da unidade escolar, embora possa ainda permanecer com o pagamento dos professores da rede estadual cedidos aos Municípios. Em contrapartida, o Município terá aumento das despesas, por ser responsável pelo custeio da unidade escolar.⁵⁵⁵

financeiro-orçamentária, para execução das ações do Projeto, por meio da celebração de instrumento próprio, para os objetos previstos nesta Resolução; V - estabelecer diretrizes, orientações técnicas e acompanhar as ações relativas à movimentação de pessoal das unidades escolares envolvidas no Projeto Mãos Dadas, nos termos da legislação vigente. Art. 5º - Para a consecução do Projeto, caberá ao Município as seguintes obrigações: I - prever, dentro de seu orçamento anual, os recursos destinados à execução do Projeto, assim como as obrigações decorrentes do convênio celebrado; II - garantir a denominação da unidade escolar estadual que passará para Administração Municipal; III - zelar pela guarda e manutenção do patrimônio móvel e imóvel das unidades escolares absorvidas, de acordo com o Termo de Cessão de Uso assinado; IV - submeter à SEE qualquer proposta de alteração na estrutura física das unidades escolares absorvidas (ampliação e manutenção) que se encontrarem fora das condições necessárias ao pleno funcionamento; e V - providenciar a autorização legislativa a que se refere o art. 3º da Lei Estadual nº 12.768/1998, bem como todas as formalidades estabelecidas pela referida norma. [...]” (Resolução SEE nº 4.584/2021)

⁵⁵² “Art. 6º - Fica garantido o repasse de recursos provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, Quota Estadual do Salário Educação - QESE e do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE correspondentes ao número de matrículas do Ensino Fundamental das escolas estaduais assumidas pelo município, conforme tenham sido atribuídas ao Estado no Censo Escolar mais recente”. (Resolução SEE nº 4.584/2021)

⁵⁵³ “Art. 7º - Para consolidar a cooperação entre os Entes, por meio do Projeto Mãos Dadas, além do repasse dos recursos financeiros provenientes FUNDEB, QESE e do PNAE nos termos do art. 6º, o Estado poderá ofertar ao município aderente os seguintes atendimentos: I - repasse de recursos financeiros para aquisição de bens permanentes e de consumo; II - repasse de recursos financeiros para a execução de obras; III - cessão de imóvel para funcionamento de unidades escolares; IV - doação de mobiliário e equipamentos escolares; V - adjunção, com ônus para o Estado, de servidor efetivo ocupante de cargo do Quadro do Magistério, lotado nas escolas contempladas pelo Projeto Mãos Dadas, com validade por tempo indeterminado, havendo interesse do Estado e do Município, observada a anuência do servidor, sem prejuízo dos direitos e das vantagens do cargo efetivo. Parágrafo único. Para a execução dos atendimentos previstos no presente artigo, serão celebrados instrumentos jurídicos específicos, observada a legislação vigente, aplicável a cada instrumento”. (Resolução SEE nº 4.584/2021)

⁵⁵⁴ SGAP, peça nº 6, p. 375.

⁵⁵⁵ *Ibidem*.



717. Pode ocorrer, ainda, diminuição das receitas do Fundeb pelo Estado e aumento das receitas do Fundeb pelo Município, tendo em vista que a repartição dos recursos é realizada com base no número de alunos da educação básica pública.⁵⁵⁶

718. De todo modo, em razão do impacto no sistema educacional, é necessário o envio de **recomendação** ao Poder Executivo estadual, para que

▶ aprimore a transparência do Projeto Mãos Dadas com a divulgação de dados sobre os Municípios aderentes; as unidades escolares estaduais cuja transferência da gestão administrativa, financeira e operacional para a rede municipal já foi concluída; a situação da prestação de contas pelos Municípios; e ampla divulgação das informações acerca da execução física e financeira desse projeto.

3.25.1.4. Acordo entre o Estado de Minas Gerais e a Associação Mineira de Municípios – AMM

719. Tal como destacado pela Unidade Técnica,⁵⁵⁷ foi celebrado, em 04.04.2019, o Termo de Acordo entre o Estado de Minas Gerais e a Associação Mineira de Municípios – AMM, a fim de solucionar consensualmente ações judiciais em curso, patrocinadas pelos Municípios associados à AMM, os quais demandavam do Estado a regularização dos repasses devidos ao Fundeb, bem como os referentes ao ICMS e IPVA.

720. Nesse termo, o Estado comprometeu-se a liquidar, a partir de abril de 2020 até setembro de 2022, em 30 parcelas mensais de R\$164.142.903,32, os valores em atraso devidos aos Municípios, a título de Fundeb, em decorrência do não repasse, em 2017/2018, de parte dos 20% da arrecadação de impostos e transferências constitucionais e legais, no total de R\$4.924.287.099,53.⁵⁵⁸

721. Desse valor, tal como informado pela SEF/MG,⁵⁵⁹ o montante de R\$2.623.368.904,13 deveria retornar ao Estado, por se referir ao coeficiente de distribuição de recursos do Fundeb estabelecido para Minas Gerais em 2018, aplicado em observância às orientações do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

722. **O restante, no importe de R\$2.300.918.195,40, é que deveria ser repassado pelo Estado aos Municípios, tendo sido liquidado em junho de 2022.**⁵⁶⁰

723. Quanto aos valores devidos aos Municípios referentes ao ICMS e IPVA, o Estado comprometeu-se, também no Termo de Acordo, a liquidar, entre abril e dezembro de 2020, 9 parcelas de ICMS, no valor de R\$51.419.966,24 cada uma, e mais 21 parcelas de R\$31.389.591,27 entre janeiro de 2021 e setembro de 2022, totalizando R\$1.121.961.112,80.

⁵⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁵⁷ *Ibidem*, p. 379.

⁵⁵⁸ *Ibidem*, p. 379-380.

⁵⁵⁹ *Ibidem*, p. 380.

⁵⁶⁰ *Ibidem*.



Quando da celebração desse instrumento, não havia dívida do Estado com os Municípios a título de IPVA.⁵⁶¹ A quitação do acordo ocorreu em junho de 2022.

724. A Unidade Técnica apontou que alguns Municípios receberam em duplicidade recursos oriundos desse acordo (por já terem recebido os valores devidos em ações judiciais), compreendendo os Municípios de Contagem, Boa Esperança, Uberaba, Campina Verde, Ouro Branco, Itaguara, Além Paraíba, Viçosa, Nova Ponte, Campo Florido, Almenara, Ouro Preto, Ituiutaba e Campo Belo.⁵⁶² Foram então formalizados acordos de compensação dos valores pagos em duplicidade com outras verbas de repasse corrente ou mesmo de outras naturezas para o acerto de contas com o Estado de Minas Gerais.

3.25.2. Saúde

725. De acordo com o inciso II do art. 77 do ADCT – CR/1988,⁵⁶³ com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 29/2000, compete aos Estados proceder à aplicação mínima de 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 141/2012,⁵⁶⁴ ao especificar que a aplicação em ASPS se refere ao percentual de, no mínimo, 12% da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155⁵⁶⁵ e dos recursos do art. 157,⁵⁶⁶ bem como do art. 159, inciso I, alínea “a”, e inciso II,⁵⁶⁷ todos da CR/1988.

726. Em sede de prestação de contas, o Governo apresentou a previsão inicial de receita vinculável no montante de R\$67,984 bilhões e despesas fixadas no total de R\$8,645 bilhões

⁵⁶¹ *Ibidem*, p. 381.

⁵⁶² *Ibidem*, p. 382-405.

⁵⁶³ “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/1988, grifos nossos)

⁵⁶⁴ “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)

⁵⁶⁵ “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/1988)

⁵⁶⁶ “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/1988)

⁵⁶⁷ “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/1988)



(Lei estadual nº 24.013/2021 – LOA), que resultaram no percentual de **12,72%** de aplicação de recursos nas ASPS, no plano da previsão orçamentária.⁵⁶⁸ O montante previsto é superior, portanto, ao limite mínimo fixado no art. 77 do ADTC – CR/1988.

3.25.2.1. Despesas consideradas ASPS pelo Poder Executivo

727. O Poder Executivo estadual publicou o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde em 30.01.2023, tempestivamente.

728. Conforme evidenciado no referido demonstrativo, as despesas executadas em 2022 perfizeram R\$9.155.125.730,69, dos quais R\$8.323.649.901,23 foram liquidados no exercício e o restante, R\$831.475.829,46, inscritos em RPNP.

729. Assim, o Estado computou 12,16% da RCL aplicado em ASPS, diante de uma receita vinculável de R\$75,281 bilhões.⁵⁶⁹

3.25.2.2. Receita sujeita à vinculação de recursos para aplicação exclusiva em ASPS

730. Como visto acima, a receita considerada pelo Estado no período de janeiro a dezembro de 2022, **vinculável às ASPS**, correspondeu a R\$75,281 bilhões.⁵⁷⁰

731. **Todavia, a Unidade Técnica procedeu a novos cálculos para fins de ajuste do valor da receita realizada vinculável às ASPS, considerando que houve o registro a menor pelo Estado na receita base de cálculo, no importe de R\$15,913 milhões, referente ao Auxílio Financeiro pela Outorga de Crédito Tributário - ICMS Etanol. Assim, a receita líquida ajustada pela Unidade Técnica foi de R\$75.296.621.693,18.**

732. **Logo, o valor mínimo a ser aplicado em ASPS, em 2022, era de R\$9.035.594.603,18, referente a 12% da receita líquida de impostos e transferências constitucionais.**⁵⁷¹

733. O acréscimo de R\$15,913 milhões corresponde a 0,02% da receita vinculável.

3.25.2.3. Detalhamento das despesas com ações e serviços públicos de saúde

734. Passa-se à análise das principais ocorrências na aplicação dos recursos:

- a) As despesas pagas durante a execução orçamentária de 2022 com ASPS perfizeram **R\$7.916.555.064,58**.⁵⁷² Esse valor pago corresponde a uma aplicação de 10,51% em ASPS.

⁵⁶⁸ SGAP, peça nº 6, p. 405.

⁵⁶⁹ *Ibidem*, p. 408.

⁵⁷⁰ *Ibidem*, p. 406.

⁵⁷¹ *Ibidem*, p. 406-408.

⁵⁷² SGAP, peça nº 25, p. 46.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

- b) A Lei Complementar federal nº 141/2012 veda a inclusão de despesas empenhadas sem disponibilidade de caixa no cálculo das ASPS, como se infere da regra disposta no seu art. 24, *caput*, e demais parágrafos.⁵⁷³ De acordo com a Unidade Técnica, os valores de RPNP sem disponibilidade de caixa ao final do exercício não devem compor o montante aplicado em ações e serviços públicos de saúde, motivo pelo qual foram decotados do cálculo em 2022,⁵⁷⁴ o que é acolhido por este Órgão Ministerial. Assim, a importância empenhada de R\$831.475.829,46 referente aos RPNP inscritos em 2022 foi inteiramente decotada, por não haver disponibilidade de caixa ao final do exercício. Essa importância que foi decotada corresponde a 1,10% do índice em ASPS. Tal entendimento foi mantido no reexame da Unidade Técnica.⁵⁷⁵
- c) Do montante de R\$407.094.836,65 de RPP inscritos em 2022, apenas o valor de **R\$3.584.081,80** foi considerado na apuração do índice constitucional, visto que ficou evidenciada apenas essa disponibilidade de caixa para os recursos vinculados a ASPS.⁵⁷⁶ Tal entendimento foi mantido no reexame da Unidade Técnica.⁵⁷⁷ Assim, esse valor de **R\$3.584.081,80** deve ser adicionado ao valor pago de R\$7.916.555.064,58 com ASPS. **Portanto, até aqui foram aplicados R\$7.920.139.146,38 em ASPS (10,51%).** O valor que não foi considerado perfaz R\$403.510.754,85 e corresponde a 0,53% do índice.
- d) Os valores de **R\$161.629.089,07**, de **R\$11.356.027,89** e de **R\$567.133.786,83**, referentes a RPNP de 2019, 2020 e 2021, respectivamente, que haviam sido empenhados sem suficiência financeira e, portanto, não considerados no cálculo à época, foram efetivamente pagos no exercício de 2022, de modo que foram incluídos no cômputo do ano sob exame,⁵⁷⁸ devendo ser acrescidos ao valor aplicado de R\$7.920.139.146,38. Tal entendimento foi mantido no reexame da Unidade Técnica.⁵⁷⁹ **Portanto, até aqui foram aplicados R\$8.660.258.050,17 em ASPS (11,50%).**

⁵⁷³ “Art. 24. Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a que se refere esta Lei Complementar, serão consideradas: I - as despesas liquidadas e pagas no exercício; e II - as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde. § 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)

⁵⁷⁴ SGAP, peça nº 6, p. 418.

⁵⁷⁵ SGAP, peça nº 25.

⁵⁷⁶ *Ibidem*, p. 428.

⁵⁷⁷ SGAP, peça nº 25.

⁵⁷⁸ SGAP, peça nº 6, p. 428.

⁵⁷⁹ SGAP, peça nº 25.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

- e) No relatório técnico de análise de defesa,⁵⁸⁰ a CFAMGE incluiu no cômputo dos gastos com ASPS do exercício financeiro de 2022, por terem sido efetivamente aplicados na saúde, os valores excedentes pagos, no importe de **R\$112.939.840,34**, referente a Restos a Pagar anos origem 2019-2020, cancelados no exercício de 2021 e cuja recomposição não era necessária por já terem sido excluídos do cálculo do índice de aplicação em ASPS à época, conforme decisões plenárias do TCE-MG. Os pagamentos com o propósito de compensar os cancelamentos ocorridos em 2021 atingiram o valor de R\$251.197.093,00, superando em **R\$112.939.840,34** o valor necessário para a recomposição devida. Esse valor excedente deve ser acrescentado ao valor pago com ASPS de R\$8.660.258.050,17. **Portanto, até aqui foram aplicados R\$8.773.197.890,51 em ASPS (11,65%).**
- f) O valor de **R\$222.909.519,36** pago por antecipação no ano de 2022 com aquisição de aeronaves (helicópteros) do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais para execução de serviços de emergências médicas deve ser acrescentado ao valor pago com ASPS.⁵⁸¹ Tal entendimento foi mantido no reexame da Unidade Técnica.⁵⁸² Efetivamente, o valor pago por antecipação no exercício de 2022, no importe de R\$222.909.519,36, com aquisição de aeronaves (helicópteros) do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais para execução de serviços de emergências médicas, foi considerado no cálculo do percentual de aplicação mínimo constitucional em saúde. Nesse caso, houve empenho e registro de pagamento por antecipação, porém inexistente a liquidação, em aparente desobediência ao fluxo clássico da despesa pública, presente na Lei federal nº 4.320/1964, o qual deve seguir três estágios: empenho, liquidação e pagamento. Sobre a matéria, a legislação, de forma excepcional, permite o pagamento antecipado, como se infere do art. 40, inciso XIV, alínea “d”, da Lei federal nº 8.666/1993.⁵⁸³ Portanto, em situações excepcionais, devidamente justificadas pelo interesse público, é possível o pagamento antecipado, observadas a concessão de desconto no valor e a prestação de garantias pelo contratado. No caso em comento, a CFAMGE entendeu que não houve irregularidade na antecipação do pagamento, pois tal exigência visou garantir a reserva de posição nas linhas de produção do mercado de aeronaves, procedimento estabelecido e frequente nesse tipo de transação, sendo condição para a obtenção do bem.⁵⁸⁴ Todavia, a CFAMGE entendeu que, embora ainda

⁵⁸⁰ *Ibidem*, p. 44.

⁵⁸¹ SGAP, peça nº 6, p. 435.

⁵⁸² SGAP, peça nº 25.

⁵⁸³ “Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte: [...] XIV - condições de pagamento, prevendo: [...] d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos; [...]” (Lei federal nº 8.666/1993)

⁵⁸⁴ SGAP, peça nº 6, p. 435.



não houvesse a entrega definitiva do bem, a liquidação deveria ter ocorrido em virtude do cumprimento da previsão contratual que disciplinou o pagamento antecipado. Ou seja, era possível o ateste da liquidação da despesa sem a entrega do bem, com base no reconhecimento do adimplemento da obrigação prevista em contrato.⁵⁸⁵ Trata-se da necessidade de se respeitar, mesmo no caso das despesas antecipadas, todas as fases da despesa (empenho, liquidação e pagamento), assim como ocorre no trâmite normal de aplicação. *In casu*, a escrituração efetuada pelo Estado não apresentou os lançamentos de liquidação.⁵⁸⁶ A CFAMGE observou que essa ausência de liquidação gerou forte impacto nos Restos a Pagar. De fato, tendo em vista que em 2022 foram empenhadas em ASPS, para a compra de aeronaves, R\$224.035.499,17, e que não houve o devido registro das liquidações, na forma acima exposta, todo o montante foi inscrito ao final do exercício, em Restos a Pagar Não Processados. No entanto, apenas R\$1.125.980,00 deveria ter sido inscrito em Restos a Pagar, em razão da diferença entre o empenho (R\$224,035 milhões) e o pagamento antecipado (R\$222,910 milhões). De todo modo, apesar de as mencionadas despesas não possuírem liquidação, o valor foi efetivamente pago no exercício, e foi considerado pela CFAMGE para efeito do cálculo dos recursos mínimos em ASPS,⁵⁸⁷ o que é acolhido pelo *Parquet*. **Logo, o valor de R\$222.909.519,36 deve ser acrescentado ao valor aplicado com ASPS de R\$8.773.197.890,51, resultando em R\$8.996.107.409,87 (11,9475%).**

735. Computadas as despesas em ASPS referentes ao pagamento antecipado para aquisição de aeronaves do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, no importe de R\$222.909.519,36, no exercício financeiro de 2022, este Órgão Ministerial entende ser cabível o envio de **determinação ao Poder Executivo estadual**, para que:

▶ não considere o referido valor como despesas de ASPS no ano em que vier a fazer a devida liquidação, a fim de não haver dupla contabilização; e

▶ proceda à inclusão de explicação pormenorizada no RREO (até a efetiva liquidação da despesa) e, ainda, em nota explicativa junto aos Balanços Gerais, relativamente ao valor de R\$222,910 milhões, inscritos em RPNP, e já pagos por antecipação, pela aquisição de aeronaves pelo CBMMG, tendo em vista que esse valor expressivo onerou o saldo total de RPNP do exercício de 2022.

736. Entende, ainda, este Órgão Ministerial pelo envio de **recomendação ao Poder Executivo estadual**, para que:

▶ passe a respeitar todas as etapas de execução da despesa (empenho, liquidação e pagamento) também no caso de pagamentos antecipados, devendo ser aprimorado o registro contábil e patrimonial da despesa.

⁵⁸⁵ *Ibidem*, p. 437-438.

⁵⁸⁶ *Ibidem*, p. 440.

⁵⁸⁷ *Ibidem*, p. 441.



737. Assim sendo, foi obtida a cifra de R\$8.996.107.409,87 aplicada em ASPS no exercício de 2022 (11,9475%). Ou seja, o valor aplicado em ASPS é de aproximadamente 11,95%, considerando a receita vinculável de R\$75.296.621.693,18.

738. Desse modo, numa análise inicial, o Estado de Minas Gerais não cumpriu o disposto no art. 77, inciso II, do ADCT da CR/1988, embora muito próximo do limite mínimo de 12%. Restaram faltantes R\$39.487.193,31 (0,0525%) para se atingir o índice constitucional.

739. Contudo, é necessário observar a informação contida no Expediente da Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado, datado de 07/11/2023 (código verificador SEI 0260194), em atendimento à solicitação desta Procuradoria-Geral do Ministério Público de Contas, Ofício nº 271/2023/PG/MPC, acerca dos pagamentos de RPP saúde, ano-origem 2022, em que foi atestado que ***“de janeiro a agosto de 2023 os RPP pagos, ano-origem 2022, atingiram o montante de R\$330.190.680,67”*** (documento anexo), o que comprova que o serviço foi realizado, mas não pago por ausência de disponibilidade financeira no exercício de 2022, sem qualquer prejuízo à política pública em si.

740. Como se verifica, os RPP saúde (ano-origem 2022) pagos no exercício de 2023 atingiram R\$330.190.680,67, o que abrange de fato o valor faltante de R\$39.487.193,31, principalmente pela própria classificação dos Restos a Pagar Processados, que se referem a valor empenhado que o ente reservou para efetuar pagamento planejado por serviço já executado (valor liquidado).

741. Ademais, na visão deste Órgão Ministerial, o valor pago de R\$39.487.193,31, referente a RPP, deve ser acrescentado no cálculo da aplicação em ASPS do exercício de 2022, de modo a considerar cumprido o índice constitucional de 12%, tomando-se como fundamento o art. 24, inciso I, da Lei Complementar federal nº 141/2012,⁵⁸⁸ c/com os arts. 22 e 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro,⁵⁸⁹ diante da realidade econômico-financeira vivenciada pelo Estado de Minas Gerais e das circunstâncias práticas que condicionaram a ação do gestor à época, em especial o período pós-pandemia; os efeitos da desoneração do ICMS incidente nos combustíveis; o crescimento da dívida com a União; o direcionamento da quase totalidade do orçamento para o pagamento de taxas de juros elevadas que tem sido um entrave para o progresso do Estado; o cumprimento de encargos e índices de administrações anteriores; a tentativa de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal instituído pela Lei Complementar federal nº 159/2017; bem como a diligência do governo em reduzir o estoque de Restos a Pagar.

⁵⁸⁸ “Art. 24. Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a que se refere esta Lei Complementar, serão consideradas: I - as despesas liquidadas e pagas no exercício; [...]” (Lei Complementar federal nº 141/2012)

⁵⁸⁹ “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. [...] 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”. (LINDB)



742. A própria mudança de entendimento do TCE-MG na metodologia de apuração das despesas com ASPS, decotando do cálculo os RPP sem disponibilidade de caixa, a partir de janeiro de 2022, que antes vinha sendo computado quando da inscrição, não sendo esta condizente com o princípio da segurança jurídica, ao aplicar alteração dessa ordem sem impor um regime de transição.

743. Na verdade, os arts. 22 e 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, incluídos pela Lei federal nº 13.655/2018, tratam de questões de segurança jurídica, razoabilidade, modulação, atendendo a uma demanda do mundo contemporâneo, no qual a velocidade e as constantes mudanças de posicionamentos, antes sedimentados, exigem maior flexibilidade e capacidade de adaptação na aplicação do Direito pelo gestor público.

744. A esse respeito, é oportuno transcrever as alegações de defesa apresentadas pela Advocacia-Geral do Estado,⁵⁹⁰ nos seguintes termos:

[...] os restos a pagar sem disponibilidade financeira têm sido contabilizados nos últimos anos por esse Egrégio Tribunal de Contas, para fins de cômputo de despesas obrigatórias com educação (MDE) e saúde (ASPs) e que a mudança de metodologia proposta pela CFAMGE, desde 2019, deve ser objeto de modulação, até que se possa sanear e adequar a forma como o Estado de Minas Gerais contabiliza tais obrigações.

Afinal, observa-se que os seguintes pontos devem ser considerados para a análise do cumprimento dos índices constitucionais de despesas em educação e saúde:

a) o parecer das contas de 2019, publicado em 16 de julho de 2021, que teria, inicialmente, acatado a metodologia proposta pela CFAMGE emitiu recomendação para “*Abster-se de incluir restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira no cálculo das despesas de ASPS e MDE*” e “*Ter cautela na inclusão dos restos a pagar processados sem disponibilidade financeira em ASPS e MDE, tendo em vista o que dispõem os arts. 4º § 1º, da IN 19/08 e 5º, § 4º, da IN 13/08*”;

b) a ciência da recomendação para evitar incluir restos a pagar sem disponibilidade financeira no cálculo das despesas de ASPs e MDE ocorreu em 16 de julho de 2021, e deve ser considerada cumprida, já que no exercício de 2022, considerando essa metodologia, o Estado de Minas Gerais cumpriu o índice de execução de MDE e, quanto às ASPs alcançou 11,8% de aplicação, o que demonstra, claramente, o empenho do Estado de Minas Gerais em acatar as recomendações exaradas no Processo nº 1088786, Balanço Geral do Exercício de 2019;

c) o parecer das contas de 2020 foi publicado apenas em 7 de fevereiro de 2023 e, quanto aos restos a pagar, destacou o seguinte: “determinar, no que toca aos Restos a Pagar Não Processados, considerados pelo Tribunal Pleno para fins de ASPS e MDE em exercícios anteriores, a constituição de grupo de trabalho pela Diretoria de Controle Externo do Estado, formado por representantes desta Casa e do Poder Executivo com o objetivo de traçar estratégias conjuntas para o cumprimento das obrigações passadas e dos índices de ASPS e MDE futuros”;

⁵⁹⁰ SGAP, peça nº 6, p. 435.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

- d) o parecer das contas de 2021 ainda não foi julgado;
- e) considerando tais decisões, verifica-se que **o Estado de Minas Gerais está em progresso na aplicação dos índices conforme o novo entendimento da CFAMGE**, e que, mesmo assim, deve-se evitar a dupla contabilização;
- f) com o problema de eventual dupla contabilização, o gestor atual ingressaria em meio regime e seria prejudicado, pois não seriam computados todos os antigos RPP's quando do seu pagamento, eis que já considerados em exercícios anteriores (ainda que sem disponibilidade de caixa) e ao mesmo tempo não poderia computar os novos RPP's sem disponibilidade de caixa, quando do seu empenho, em um mesmo exercício;
- g) **O atual gestor e os futuros precisam cumprir não somente o índice da sua gestão, mas também resolver os de anteriores.**

Por tais razões, eventual modificação há de ser regida por transição proporcional que não acarrete os problemas acima nem sanções desarrazoadas, tudo na forma do Art. 23 da LINDB:

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.

Nesse sentido, para Floriano de Azevedo Marques Neto, “(...) quando um Tribunal de Contas muda seu entendimento sobre o que deve e o que não deve ser computado nos gastos obrigatórios com educação nas contas públicas, a alteração de entendimento sobre a licitude ou ilicitude de um gasto deverá vir acompanhada de uma regra de transição para que o destinatário, governo estadual ou municipal, se adapte a ponto tal de absorver e implantar a interpretação novel.” (Marques Neto, F. de A. (2018).

Art. 23 da LINDB - O equilíbrio entre mudança e previsibilidade na hermenêutica jurídica. Revista De Direito Administrativo, 93-112. In: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77651/74314>

É o que se requer.

[...]

De toda forma, a Secretaria de Estado de Fazenda, em seu relatório contábil, para o exercício de 2022, a Secretaria de Estado da Fazenda entendeu pelo cumprimento do índice constitucional, com fundamento no Manual de Demonstrativos Fiscais [...].

Vistos os entendimentos, caso não se considere a justificativa da Secretaria de Estado da Fazenda em anexo, destaca-se, a teor do relatório sobre a macrogestão e contas, que **ao menos algum valor foi pago em 2022, relativamente a RPNPs, oriundos de exercícios anteriores.**

Outro ponto que merece atenção consiste na aceitação jurisprudencial de bloqueio de valores significativos nas contas dos Entes Públicos, para garantir o fornecimento de medicamentos, cirurgias e repasses na área da saúde. Quando há um bloqueio, é evidente não haver possibilidade de se seguir o regime normal da despesa pública. Sem prejuízo, quando o autor da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

ação ou a empresa fornecedora levanta a quantia, há evidente dispêndio de recursos em ações e serviços públicos de saúde, o que torna o índice ainda maior e deve ser considerado.

Nesse contexto, importante ressaltar que o atual governador assumiu a gestão em condições não ideais, sob o ponto de vista fiscal, tendo que se programar para reduzir o volume de restos a pagar preexistentes, muito numeroso. Aliás, a respeito, o relatório da CFAMGE demonstra que se trata de questão estrutural, nas páginas 289 a 312.

De toda sorte, a Secretaria de Fazenda informa que houve pagamentos no 1º quadrimestre de 2023:

É relevante considerar que, do montante inscrito em Restos a Pagar não Processado com ASPs, em 31/12/2022, houve pagamentos expressivos no 1º quadrimestre de 2023, além de outras baixas [...].

No que tange à apuração da União em relação às despesas obrigatórias em ASPs, a SEF destaca:

*Salientamos ainda que, o Fundo Estadual de Saúde – FES apresentou no seu Balanço de 2022 saldos nas contas contábeis 1.1.1.2.01.01. e 1.1.1.2.01.02, Recursos de Contas Arrecadoras e Contas de Movimentação Interna, respectivamente, que compõem o grupo do Ativo Circulante – Caixa e Equivalentes de Caixa em Moeda Nacional – Intra OFSS, suficientes para as inscrições de Restos a Pagar Não Processados com ASPs, cujos valores também foram informados no SIOPS. **Destacamos também que não houve bloqueio nas contas do Governo relativas ao Fundo de Participação do Estado – FPE, por não atingimento de índices referente ao exercício de 2022.***

Requer, em conclusão, que todas as dificuldades acima sejam ponderadas no parecer, caso não se considere a excepcionalidade já admitida por essa Corte anos atrás (de considerar a inclusão do RPNP, ainda que sem disponibilidade de caixa), já que em 2020, 2021 e 2022, ainda se pagou dívida de anos anteriores, a evidenciar que o gestor, em Minas Gerais, não lida apenas com situações do seu mandato ou de um exercício, razão pela qual se pede aplicação do Art. 22 da LINDB:

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

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

Dessa forma, requer-se, igualmente, seja considerada a evolução do Estado de Minas Gerais para se adequar às orientações da CFAMGE, no qual toca à nova metodologia, especialmente considerando os anos anteriores.

(Grifos nossos)

745. À vista do acima exposto, este Órgão Ministerial acolhe as alegações de defesa apresentadas pela Advocacia-Geral do Estado, devendo ser acrescentado no cálculo de ASPs o valor pago de R\$39.487.193,31, referente aos RPP saúde (ano-origem 2022),



conforme Expediente CFAMGE datado de 07/11/2023 (código verificador SEI 0260194), restando **atendido** para o exercício de 2022 o índice constitucional de Ações e Serviços Públicos de Saúde (art. 77, inciso II, do ADCT - CR/1988) **no percentual de 12%**, com fundamento no art. 24, inciso I, da Lei Complementar federal nº 141/2012, c/com arts. 22 e 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

746. De todo modo, deve ser expedida **determinação ao Poder Executivo estadual**, para que

▶ não inclua o valor pago de R\$39.487.193,31, referente aos RPP saúde (ano-origem 2022), no cômputo das ASPS do ano de 2023, a fim de não haver dupla contabilização, e sim compensação, sem qualquer prejuízo à política pública.

747. Ainda quanto à realização de despesas com saúde, este *Parquet* entende ser necessário o envio de **determinação ao Poder Executivo estadual**, para que

▶ passe a observar a nova metodologia de apuração das despesas e não inclua no cômputo do índice de aplicação em ASPS os valores inscritos em RPP e RPNP, sem disponibilidade de caixa ao final do exercício; e

▶ aplique em ASPS as disponibilidades de caixa resultantes de cancelamento de Restos a Pagar até o término do exercício subsequente, sem prejuízo do cumprimento do percentual mínimo de 12%, definido na Constituição da República, já no exercício de 2023.

3.25.2.4. Aplicação em programas de saúde e investimentos em transporte e sistema viário para fins do disposto na Constituição estadual

748. Acerca desses programas, o § 1º do art. 158 da Constituição estadual⁵⁹¹ determinava à época a relação entre os gastos com saúde e transporte viário.

749. Verifica-se que o Estado destinou crédito inicial de recursos para os programas de saúde (R\$15.230.105.923,00) em montante superior aos investimentos em transporte e sistema viário (R\$992.541.533,00).⁵⁹²

750. Ao fim de 2022, a despesa realizada com programas de saúde foi de R\$15.536.937.366,65 e com investimentos em transporte e sistema viário foi de R\$1.766.989.143,58, de forma regular.

3.25.2.5. Dívida do Estado com os Municípios na área da saúde

751. Em 28.10.2021, foi celebrado Termo de Acordo AGE/GAB/ASSGAB entre o Estado de Minas Gerais, o Ministério Público de Minas Gerais, o Tribunal de Contas do

⁵⁹¹ “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/1989)

⁵⁹² SGAP, peça nº 22, p. .



Estado de Minas Gerais, a Associação Mineira de Municípios e o Conselho de Secretarias Municipais de Saúde de Minas Gerais – COSEMS/MG.

752. Conforme se depreende do Termo de Acordo, o Estado de Minas Gerais destinará aos Municípios a quantia de R\$6.760.801.460,21 (seis bilhões, setecentos e sessenta milhões, oitocentos e um mil, quatrocentos e sessenta reais e vinte e um centavos), referentes a repasses para a saúde previstos no orçamento do Governo do Estado entre 2009 e 2020, mas que não haviam sido quitados.

753. O pagamento será realizado em 98 parcelas, sendo R\$400 milhões até dezembro de 2021, R\$400 milhões no primeiro semestre de 2022 e o residual em 96 parcelas mensais e consecutivas a partir de outubro de 2022 (Cláusula Segunda).⁵⁹³

754. A Cláusula Terceira do ajuste dispõe que o pagamento ocorrerá de forma proporcional aos créditos de cada Município em relação ao total da dívida, em cada exercício de efetivo pagamento.

755. O montante de R\$986,275 milhões, devido no período, foi pago integralmente até dezembro de 2022, e o Estado tem procurado respeitar as cláusulas do contrato ao observar o coeficiente de pagamento para cada Município.

756. Este Órgão Ministerial entende que deve permanecer o acompanhamento dos repasses acordados nos próximos exercícios.

3.25.3. Amparo e fomento à pesquisa

757. De acordo com o art. 212 da CEMG,⁵⁹⁴ cabe ao Estado manter entidade de amparo e fomento à pesquisa, devendo dotá-la dos recursos necessários à 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.

758. 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),⁵⁹⁵ dotada de autonomia administrativa e financeira, cuja finalidade é promover atividades de fomento, apoio e incentivo à pesquisa científica e tecnológica no Estado.

⁵⁹³ *Ibidem*, p. 443.

⁵⁹⁴ “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/1989)

⁵⁹⁵ “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)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

759. 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.

760. Com relação aos recursos a serem destinados à Fapemig, como bem pontuado pela Unidade Técnica,⁵⁹⁶ a LOA 2022 fixou em R\$398,858 milhões o valor total a ser repassado, correspondente a 1% da previsão da Receita Corrente Ordinária (Fonte 10, Recursos Ordinários, R\$56,980 bilhões), já desvinculados os 30% de impostos, taxas e multas, nos termos da EC nº 93/2016 (R\$17,094 bilhões).

761. A tabela⁵⁹⁷ a seguir demonstra a previsão inicial e o valor arrecadado, bem como o valor repassado e as despesas realizadas no exercício de 2022:

Previsão, Repasse e Aplicação dos Recursos da Fapemig – Fonte 10

Exercício de 2022				R\$
Especificação	Previsão Inicial	Receita Arrecadada	Valor Repassado	
A - Receita Orçamentária Corrente Ordinária	56.979.683.735,00	64.625.668.184,57	-	
B - Desvinculação de 30% de Impostos, Taxas e Multas (EC 93/2016)	(17.093.905.120,50)	(19.387.700.455,37)	-	
C - Base de Cálculo Fapemig (A-B)	39.885.778.614,50	45.237.967.729,20	-	
D - 1% sobre a Base de Cálculo (limite constitucional)	398.857.786,15	452.379.677,29	-	
E - Repasses Efetuados pela Unidade Financeira Central	-	-	452.379.677,29	
Corrente	-	-	342.679.730,82	
Capital	-	-	109.699.946,47	
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	308.582.210,00	-	342.281.850,97	
Capital	102.527.741,00	-	109.620.841,92	
H - Total	411.109.951,00	-	451.902.692,89	
I - Valor a Empenhar (E - H)			476.984,40	

Fonte: Demonstrativo da Aplicação de Recursos no Amparo e Fomento à Pesquisa.

762. Tendo em vista a Receita Corrente Ordinária arrecadada de R\$64,626 bilhões, após a desvinculação de impostos, taxas e multas, restaram à Fapemig R\$452,380 milhões, a serem repassados ao longo do ano de 2022. Todo o montante devido foi repassado, segundo demonstrativo publicado pela SEF.⁵⁹⁸

763. A Unidade Técnica destacou a divergência entre os valores apresentados na publicação da Secretaria de Estado de Fazenda (R\$452,380 milhões) e na informação prestada pela Fapemig (R\$499.591 milhões), em prejuízo à clareza e transparência.⁵⁹⁹

764. Desse modo, este Órgão Ministerial entende pelo envio de **recomendação ao Poder Executivo estadual** para que

⁵⁹⁶ SGAP, peça nº 6, p. 445.

⁵⁹⁷ *Ibidem*, p. 446.

⁵⁹⁸ *Ibidem*.

⁵⁹⁹ *Ibidem*, p. 447.



► aprimore os mecanismos de transparência e divulgação das informações referentes ao repasse de recursos à Fapemig, bem como para que haja convergência quanto à divulgação de dados, sem variação conforme a fonte de publicação e, caso isso venha a ocorrer, que seja esclarecido no demonstrativo por meio de nota.

3.25.4. Despesas com publicidade

765. 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/89.⁶⁰⁰

766. O limite de gastos relativos às despesas com publicidade estava previsto a época no § 2º do art. 158 da CEMG.⁶⁰¹ Na tabela a seguir⁶⁰² são apresentados os valores gastos com publicidade nas unidades orçamentárias (Orçamento Fiscal) e nas Empresas Controladas

⁶⁰⁰ CR. “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/1988)

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. [...]” (CEMG/1989)

⁶⁰¹ “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. [...] § 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 priorizadas nas audiências públicas regionais, ressalvados os casos de despesas imprevisíveis e urgentes, decorrentes de calamidade pública.** (CEMG/1989, grifos nossos)

⁶⁰² SGAP, peça nº 6, p. 581.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

pelo Estado (Orçamento de Investimento), bem como o percentual participativo de cada unidade, no período de 2019 a 2022.

Despesas com Publicidade nas Unidades Orçamentárias por Natureza Jurídica

Exercícios de 2019 a 2022										R\$	
Natureza Jurídica / Unidade Orçamentária - Orçamento Fiscal	Despesa Empenhada 2019	AV %	Despesa Empenhada 2020	AV %	Despesa Empenhada 2021	AV %	Despesa Empenhada 2022	AV %	AH %		
									2022/2021	2022/2019	
Administração Direta (A)	59.010.563,77	67,80	53.512.207,39	64,21	125.084.184,05	75,71	80.336.882,86	67,60	64,23	136,14	
ALMG	25.795.171,80	29,64	13.441.259,22	16,13	38.394.782,74	23,24	34.848.531,39	29,32	90,76	135,10	
PGJ	1.166,94	-	92.000,00	0,11	-	-	15.072,00	0,01	-	1.291,58	
SEE	-	-	-	-	14.280.000,00	8,64	6.100.000,00	5,13	42,72	-	
SEDESE	-	-	-	-	1.912.229,34	1,16	-	-	-	-	
SECULT	-	-	-	-	3.300.000,00	2,00	500.000,00	0,42	15,15	-	
SEGOV	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	38.873.279,47	32,71	57,85	161,67	
Fundação (B)	333.333,44	0,38	41.046,92	0,05	-	-	236.483,52	0,20	-	70,95	
Hemominas	333.333,44	0,38	41.046,92	0,05	-	-	236.483,52	0,20	-	70,95	
Fundos (C)	10.734.923,90	12,33	9.346.094,73	11,21	14.825.976,60	8,97	14.213.749,05	11,96	95,87	132,41	
FEPJ	683.960,64	0,79	246.094,73	0,30	498.263,95	0,30	178.401,17	0,15	35,80	26,08	
FES	9.998.963,26	11,49	9.100.000,00	10,92	14.200.000,00	8,59	13.927.662,58	11,72	98,08	139,29	
Funcontas	52.000,00	0,06	-	-	-	-	-	-	-	-	
FESP - MG	-	-	-	-	127.712,65	0,08	107.685,30	0,09	84,32	-	
Total 1 = (A + B + C)	70.078.821,11	80,52	62.899.349,04	75,48	139.910.160,65	84,68	94.787.115,43	79,76	67,75	135,26	
Empresas Controladas pelo Estado - Orçamento de Investimento	Despesa Empenhada 2019	AV %	Despesa Empenhada 2020	AV %	Despesa Empenhada 2021	AV %	Despesa Empenhada 2022	AV %	AH %		
									2022/2021	2022/2019	
Codeme	847.811,42	0,97	567.429,84	0,68	308.010,80	0,19	84.462,01	0,07	27,42	9,96	
Copasa e subsidiárias	6.871.170,84	7,89	10.093.631,81	12,11	13.202.477,14	7,99	8.809.279,26	7,41	66,72	128,21	
Cemig e subsidiárias	5.261.069,47	6,04	6.871.226,16	8,25	7.717.028,83	4,67	9.824.659,61	8,27	127,31	186,74	
Cohab	-	-	-	-	-	-	34.500,00	0,03	-	-	
BDMG	2.140.835,64	2,46	2.120.035,92	2,54	1.888.699,90	1,14	3.810.937,42	3,21	201,78	178,01	
Prodemge	1.009,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Indi	20.614,80	0,02	4.648,00	0,01	-	-	-	-	-	-	
Gasmig	1.812.188,76	2,08	781.416,44	0,94	2.188.150,99	1,32	1.486.542,27	1,25	67,94	82,03	
MGI	2.145,86	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Total 2 = Empresas	16.956.845,79	19,48	20.438.388,17	24,52	25.304.367,66	15,32	24.050.380,57	20,24	95,04	141,83	
Total da Despesa com Publicidade 3 = (1 + 2)	87.035.666,90	100,00	83.337.737,21	100,00	165.214.528,31	100,00	118.837.496,00	100,00	71,93	136,54	

Fonte: Armazém de Informações - Siafi; Diário Oficial do Estado de MG e Ofícios das Empresas Controladas.

767. Somando as quatro maiores participações (ALMG, Secretaria Geral da Administração Direta, Secretaria de Estado de Educação e Fundo Estadual de Saúde), tem-se 78,88% de representatividade de tais órgãos no gasto total com publicidade.

768. Destacam-se, ainda, os três maiores percentuais, em 2022, quanto ao orçamento de investimento, para as seguintes entidades: Cemig e suas subsidiárias (8,27%); Copasa (7,41%); e Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG (3,21%). Juntas, essas entidades representaram 18,89% de participação no total geral.

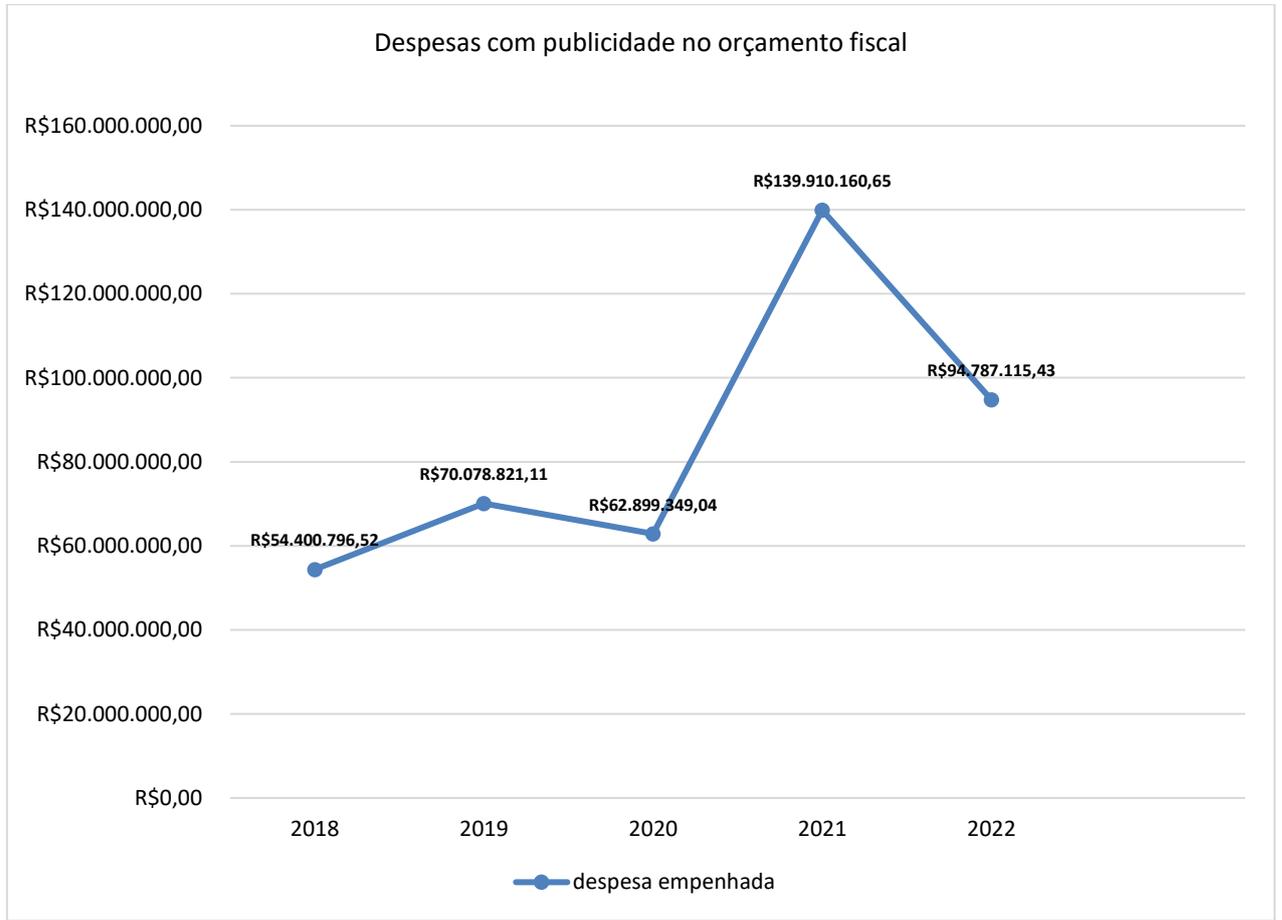
769. A Cemig aumentou 27,31% dos gastos realizados com publicidade em relação a 2021 e 86,74% em relação a 2019. O BDMG aumentou mais de 100% em relação a 2021 e de 78% em relação a 2019. Já a Gasmig decresceu 32,06% em relação a 2021.

770. Vejam-se os gráficos sobre a evolução das despesas com publicidade:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello



Fonte: elaboração própria a partir da análise de dados que tiveram por base os conteúdos extraídos de documentos e relatórios do Balanço Geral do Estado de Minas Gerais referente aos exercícios de 2018 (Proc. TCEMG 1.066.559), 2019 (Proc. TCEMG 1.088.786), 2020 (Proc. TCEMG 1.101.512), 2021 (Proc. TCEMG 1.114.783) e 2022 (Proc. TCEMG 1.144.601).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello



Fonte: elaboração própria a partir da análise de dados que tiveram por base os conteúdos extraídos de documentos e relatórios do Balanço Geral do Estado de Minas Gerais referente aos exercícios de 2018 (Proc. TCEMG 1.066.559), 2019 (Proc. TCEMG 1.088.786), 2020 (Proc. TCEMG 1.101.512), 2021 (Proc. TCEMG 1.114.783) e 2022 (Proc. TCEMG 1.144.601).



Fonte: elaboração própria a partir da análise de dados que tiveram por base os conteúdos extraídos de documentos e relatórios do Balanço Geral do Estado de Minas Gerais referente aos exercícios de 2018 (Proc. TCEMG 1.066.559), 2019 (Proc. TCEMG 1.088.786), 2020 (Proc. TCEMG 1.101.512), 2021 (Proc. TCEMG 1.114.783) e 2022 (Proc. TCEMG 1.144.601).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

771. Os RPP e RPNP referentes a despesas com publicidade no orçamento fiscal, inscritos no exercício, no valor de R\$42,638 milhões, representaram 44,98% do total de R\$94,787 milhões empenhados em 2022. A esse respeito, anotou a Unidade Técnica,⁶⁰³ *in verbis*:

Observa-se, com isso, uma prática habitual do Governo do Estado de empenhar despesas com Publicidade no exercício, inscrever mais de 40% do valor empenhado em Restos a Pagar Não Processados em dezembro e ir liquidando no exercício seguinte, prática essa que não só compromete o planejamento orçamentário como traz desequilíbrio financeiro nas contas públicas.

772. Assim, este Órgão Ministerial entende pelo envio de **recomendação ao Poder Executivo estadual**, para que

► otimize o desempenho do planejamento das despesas com publicidade nas unidades orçamentárias, evitando a inscrição em Restos a Pagar Não Processados ao final do exercício.

773. Por sua vez, o art. 7º da Lei estadual nº 13.768/2000, alterado pela Lei estadual nº 23.650/2020, dispõe sobre a publicação de relatório sobre os gastos realizados com publicidade no exercício.⁶⁰⁴ No ano em análise, todos os órgãos e entidades que realizaram despesas com publicidade cumpriram a determinação legal. Todavia, nem todos os demonstrativos publicados estão em conformidade com as especificações contidas na norma, sendo importante a definição pelo Estado de modelo único de demonstrativo contendo todas 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).⁶⁰⁵

774. Assim, este Órgão Ministerial entende pelo envio de **recomendação ao Poder Executivo estadual** para que

► envide esforços junto às unidades e órgãos do Estado, de modo que publiquem corretamente os gastos com publicidade, de forma padronizada, atendendo às exigências do art. 7º da Lei estadual nº 13.768/2000, em observância ao princípio da transparência das informações.

⁶⁰³ *Ibidem*, p. 583.

⁶⁰⁴ “Art. 7º. Os órgãos que integram os Poderes do Estado e as entidades sob controle direto ou indireto do Estado farão publicar trimestralmente no órgão oficial dos Poderes do Estado relatório sobre os gastos com publicidade, com as seguintes especificações: I - órgão executante ou empresa contratante; II - objeto e finalidade da publicidade; (Redação dada pela Lei nº 23650/2020) III - empresa publicitária; IV - valor contratado, valor executado no período e fonte dos recursos; (Redação dada pela Lei nº 23650/2020) V - período de veiculação. VI - público estimado e avaliação dos resultados da campanha. (Redação acrescida pela Lei nº 23650/2020)” (Lei estadual nº 13.768/2000)

⁶⁰⁵ SGAP, peça nº 6, p. 584.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

775. Cabe acrescentar que o exercício de 2022 foi ano eleitoral, devendo ser observados certos limites com publicidade, conforme Lei federal nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).⁶⁰⁶

776. A finalidade é impedir que o administrador público, no último ano do seu mandato, seja para se reeleger seja para eleger um sucessor, dispenda mais do que a média do que gastou nos três anos anteriores do mandato, vedando-se a utilização da publicidade governamental em proveito eleitoral. O estudo da CFAMGE observou que a despesa empenhada até 30 de junho de 2022 (R\$37,829 milhões) ficou acima da média empenhada no primeiro semestre dos três últimos anos (R\$34,534 milhões). Já a despesa liquidada no primeiro semestre de 2022 (R\$9,686 milhões) ficou abaixo da média liquidada nos exercícios de 2019 a 2021 (R\$20,94 milhões).⁶⁰⁷

777. Registre-se, ainda, que o art. 73, inciso VII, da Lei federal nº 9.504/1997 foi alterado pela Lei federal nº 14.356, de 31.05.2022, vedando o empenho no primeiro semestre do ano eleitoral de despesas com publicidade que excedam a seis vezes a média dos três últimos anos que antecederam o pleito.⁶⁰⁸ A norma em questão não se aplicou ao pleito de 2022, em virtude do princípio da anterioridade eleitoral, previsto no art. 16 da CR/1988.⁶⁰⁹

⁶⁰⁶ “Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: [...] VI - nos três meses que antecedem o pleito: a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública; b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral; c) fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo; VII - realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição. [...]” (Lei federal nº 9.504/1997)

⁶⁰⁷ SGAP, peça nº 6, p. 587.

⁶⁰⁸ “Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: [...] VII – empenhar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a 6 (seis) vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito; (Redação dada pela Lei nº 14.356, de 2022) [...]” (Lei federal nº 9.504/1997)

⁶⁰⁹ “Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”. (CR/1988)



3.26. MINERAÇÃO

3.26.1. Recursos da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM

778. A Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) encontra substrato no § 1º do art. 20 da CR/88,⁶¹⁰ que assegurou aos Municípios, Estados e União contrapartida pela exploração dos recursos minerais em seus respectivos territórios.

779. Nesse sentido, o legislador infraconstitucional, em atendimento ao disposto na Carta Maior, editou a Lei federal nº 7.990, de 28.12.1989, que instituiu a CFEM, conforme previsto no art. 1º da referida norma.⁶¹¹

780. Os *royalties* são receitas originárias da União, tendo em vista a propriedade federal dos recursos minerais, e obrigatoriamente transferidas aos Estados e Municípios.

781. Cabe lembrar que o art. 8º da Lei federal nº 7.990/1989 veda a aplicação desses recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal, à exceção da dívida com a União e das despesas com MDE (inclusive salários dos profissionais do magistério).⁶¹²

782. Além disso, os percentuais de distribuição da CFEM foram definidos pela Lei federal nº 8.001, de 13.03.1990,⁶¹³ regulamentada pelo Decreto federal nº 01, de 11.01.1991.⁶¹⁴

783. As Leis federais nº 7.990/1989 e 8.001/1990 foram alteradas pela Lei federal nº 13.540/2017,⁶¹⁵ de modo que a base de cálculo, no caso de venda de substância mineral,

⁶¹⁰ “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/1988, grifos nossos)

⁶¹¹ “Art. 1º. O aproveitamento de recursos hídricos, para fins de geração de energia elétrica e dos recursos minerais, por quaisquer dos regimes previstos em lei, ensejará compensação financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, a ser calculada, distribuída e aplicada na forma estabelecida nesta Lei”. (Lei federal nº 7.990/1989)

⁶¹² “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: I - ao pagamento de dívidas para com a União e suas entidades; 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. [...]” (Lei federal nº 7.990/1989)

⁶¹³ Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências.

⁶¹⁴ Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências.

⁶¹⁵ Altera as Leis nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e 8.001, de 13 de março de 1990, para dispor sobre a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

passou a ser a receita bruta da venda, deduzidos os tributos incidentes sobre sua comercialização, e a alíquota passou a ser de até 3,5%.

784. No final do exercício de 2022, a Lei federal nº 14.514, de 29.12.2022, alterou o inciso VII do § 2º do art. 2º da Lei federal nº 8.001/1990, dispondo que o Município onde ocorrer a produção também terá direito ao repasse da CFEM, na condição de afetado pela atividade da mineração, desde que esse valor seja superior ao recebido na condição de produtor.⁶¹⁶ Ou seja, com a nova legislação, o Município passará a receber como produtor e afetado, a não ser que o valor apurado como produtor seja maior do que o valor a receber como impactado, hipótese em que não haverá modificação. Essa regra será aplicável a partir do próximo ciclo de distribuição da compensação financeira.⁶¹⁷

785. O art. 2º, § 6º, da Lei federal nº 8.001/1990, incluído pela Lei federal nº 13.540/2017, introduziu destinação preferencial de, pelo menos, 20% dos recursos recebidos pelo Distrito Federal, Estados e Municípios, onde ocorrer a produção, para atividades relativas à diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral sustentável e ao desenvolvimento científico e tecnológico.⁶¹⁸

786. A Constituição mineira dispõe, em seus arts. 252 e 253, 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 percentual mínimo de aplicação.⁶¹⁹

⁶¹⁶ “Art. 2º. [...] § 2º A distribuição da compensação financeira referida no *caput* deste artigo será feita de acordo com os seguintes percentuais e critérios: [...] VII - 15% (quinze por cento) para o Distrito Federal e os Municípios, quando a produção ocorrer em seus territórios, mas essa parcela for superior ao que for distribuído referente à parcela de que trata o inciso VI deste parágrafo, ou quando afetados pela atividade de mineração e a produção não ocorrer em seus territórios, caso seus territórios sejam: (Redação dada pela Lei nº 14.514, de 2022) a) cortados pelas infraestruturas utilizadas para o transporte ferroviário ou dutoviário de substâncias minerais; (Redação dada pela Lei nº 14.514, de 2022) b) afetados pelas operações portuárias e de embarque e desembarque de substâncias minerais; (Redação dada pela Lei nº 14.514, de 2022) c) onde se localizem as pilhas de estéril, as barragens de rejeitos e as instalações de beneficiamento de substâncias minerais, bem como as demais instalações previstas no plano de aproveitamento econômico; e (Redação dada pela Lei nº 14.514, de 2022) d) (VETADO). (Incluída pela Lei nº 13 540, de 2017) [...]” (Lei federal nº 8.001/1990)

⁶¹⁷ “Art. 25. Esta Lei entra em vigor: [...] II - na data de sua publicação, com produção de efeitos a partir da apuração do próximo ciclo de distribuição de compensação financeira para os Municípios afetados pelas hipóteses previstas da parcela de que trata o inciso VII do § 2º do art. 2º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990; [...]” (Lei federal nº 14.514/2022)

⁶¹⁸ “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. (Incluído pela Lei nº 13.540, de 2017) [...]” (Lei federal nº 8.001/1990)

⁶¹⁹ “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. 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

787. Ainda, o art. 214 da CEMG dispõe que esses recursos deverão ser destinados para garantir o direito de todos a meio ambiente ecologicamente equilibrado.⁶²⁰

788. Recentemente, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, foi editada a Súmula nº 125, conforme publicação no DOC de 09.02.2023, enfatizando que os recursos em análise devem ser utilizados em atividades de diversificação econômica, desenvolvimento mineral sustentável, científico e tecnológico.⁶²¹

789. O estudo desenvolvido pela Unidade Técnica trouxe a distinção entre os conceitos de arrecadação e distribuição dos recursos da CFEM,⁶²² nos seguintes termos:

A arrecadação diz respeito aos valores recolhidos, pagos pelos contribuintes (no caso, aqueles que exercem a atividade de mineração) aos cofres públicos. Recebidos os recursos, a União deve fazer a distribuição, que consiste na transferência dos valores aos Estados, Municípios e entidades que possuem direito, de acordo com os critérios definidos em legislação. Distribuídos pela União, esses recursos tornam-se receita arrecadada dos entes que os recebem. Os valores arrecadados por contribuintes de um determinado Estado não necessariamente serão distribuídos a esse Estado, pois, conforme explicitado, os recursos são arrecadados e posteriormente distribuídos de acordo com os critérios legais.

790. Segundo informado pela CFAMGE, o valor arrecadado com a CFEM no País no exercício de 2022 foi de R\$7,016 bilhões, o que representou queda de 32% em relação ao ano de 2021, quando o *royalty* recolhido foi de R\$10,277 bilhões.⁶²³

791. O Estado de Minas Gerais contribuiu com a arrecadação da CFEM no País com o valor de R\$3,117 bilhões no exercício de 2022 e recebeu a título de compensação financeira o valor de R\$508,898 milhões, o que foi inferior ao percebido no exercício de 2021, quando alcançou R\$686,405 milhões.⁶²⁴

792. Da previsão de R\$659,764 milhões para 2022, foram recebidos 23% a menos (R\$508,898 milhões), de forma negativa. Vale lembrar que em 2021 essa relação havia alcançado resultado positivo de 139% a mais.⁶²⁵

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/1989, grifos nossos)

⁶²⁰ “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/1989)

⁶²¹ “Os recursos advindos da CFEM devem ser utilizados, preferencialmente, em atividades relativas à diversificação econômica e ao desenvolvimento mineral sustentável, científico e tecnológico, observando-se sempre as vedações previstas em lei”. (TCCEMG. Súmula 125)

⁶²² SGAP, peça nº 6, p. 627.

⁶²³ *Ibidem*.

⁶²⁴ *Ibidem*, p. 629.

⁶²⁵ *Ibidem*.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

793. Após a subtração do percentual de 30% de recursos destinados à desvinculação de receita (R\$152,669 milhões), classificados na Fonte 11, consoante Emenda Constitucional nº 93/2016, restaram R\$356,228 milhões de recursos disponíveis, na Fonte 32, para favorecer a continuidade do desenvolvimento econômico após o esgotamento das jazidas.⁶²⁶ Foram executadas despesas no montante de R\$444,296 milhões em 2022 com a Fonte 32, equivalente a 1.034% a mais do que em 2021, quando foram empenhados R\$39,179 milhões.⁶²⁷ Apesar do aumento, apenas 62% do montante empenhado foi liquidado (R\$274,762 milhões), dos quais foram pagos 95% (R\$260,318 milhões).

794. Nesse ponto, foi aberta vista ao Estado de Minas Gerais para esclarecimentos sobre a execução de despesas com a Fonte 32 (R\$444,296 milhões) em montante superior ao arrecadado (R\$356,228 milhões). De acordo com a defesa apresentada pela AGE,⁶²⁸ a despesa empenhada superou a receita arrecadada na Fonte 32 devido à utilização de créditos adicionais aprovados pelo Comitê de Orçamento e Finanças (Cofin), cuja suplementação ocorreu utilizando recursos de superávit financeiro de anos anteriores.

795. Este Órgão Ministerial acolhe o esclarecimento apresentado pela AGE, de que houve suplementação fundamentada em superávit financeiro de exercícios anteriores.

796. Sob a ótica da classificação programática, o Programa de maior realização no período foi o 81- Infraestrutura Rodoviária, na Ação 4183- Conservação da Malha Viária e na Ação 4374- Mitigação de Danos Causados pelas Chuvas, ambos de responsabilidade do Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem de Minas Gerais (DER-MG),⁶²⁹ de forma adequada.

797. De todo modo, entende este *Parquet* pelo envio de **recomendação** ao Poder Executivo estadual, para que:

► nos próximos exercícios, envide esforços a fim de que as despesas sejam proporcionais ao montante arrecadado a título de CFEM, especialmente pela necessidade de aplicação preferencial em atividades relativas à diversificação econômica e ao desenvolvimento mineral sustentável, científico e tecnológico.

⁶²⁶ *Ibidem*.

⁶²⁷ *Ibidem*, p. 630.

⁶²⁸ SGAP, peça nº 22.

⁶²⁹ SGAP, peça nº 6, p. 632.



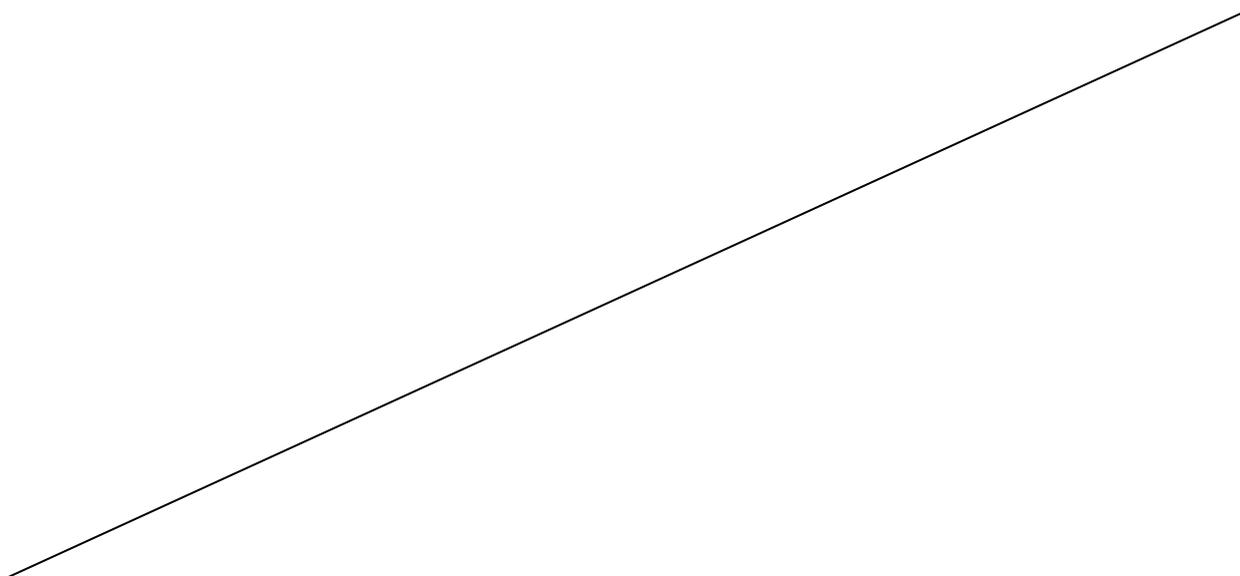
3.26.2. Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização da Atividade de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – TFRM

798. 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 19.976/2011⁶³⁰ e regulamentada pelo Decreto estadual nº 45.936/2012.⁶³¹

799. A referida taxa objetiva, em síntese, o fornecimento de recursos para que o Estado exerça regularmente seu poder de polícia sobre as atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento dos recursos minerais listados no art. 1º da lei em destaque.⁶³²

800. No exercício de 2022, foram arrecadados R\$435,270 milhões a título de TFRM, representando 11% a mais do previsto para aquele ano (R\$393,483 milhões).⁶³³

801. Tal montante apresenta aumento dessa receita da ordem de 12% se comparado ao exercício anterior. O gráfico abaixo ilustra a arrecadação da TFRM nos exercícios de 2018 a 2022, a saber:

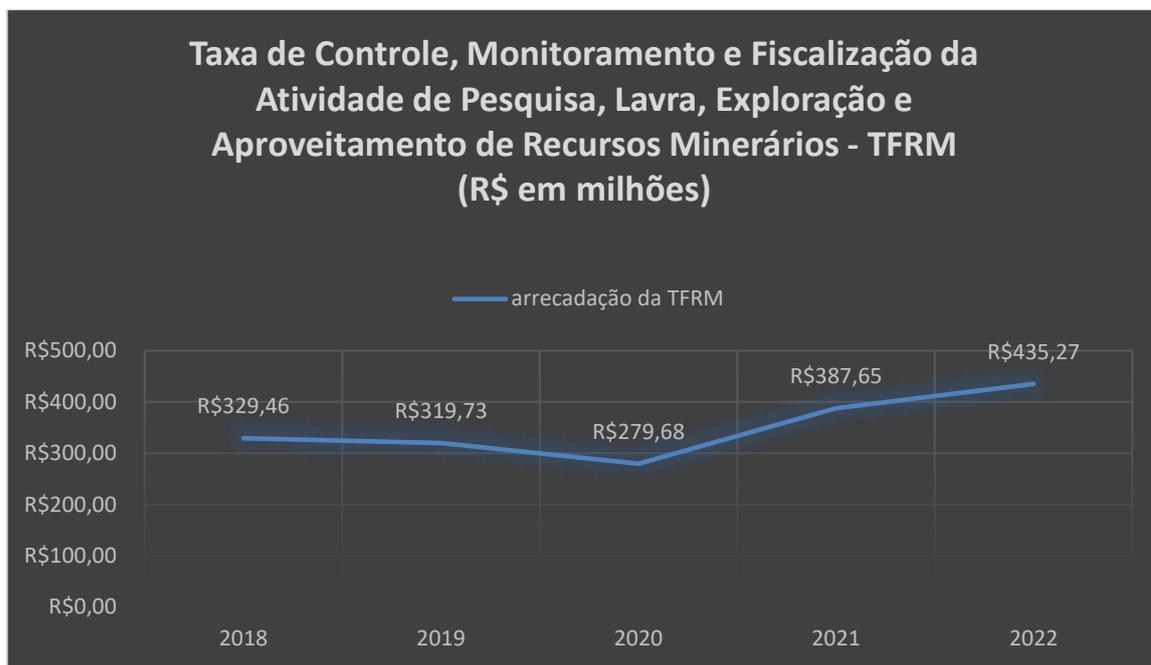


⁶³⁰ Institui a Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – TFRM – e o Cadastro Estadual de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – Cerm.

⁶³¹ Estabelece o Regulamento da Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários - TFRM - e dispõe sobre o Cadastro Estadual de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários - CERM.

⁶³² “Art. 1º - Fica instituída a Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – TFRM –, que tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia conferido ao Estado sobre a atividade de pesquisa, lavra, exploração ou aproveitamento, realizada no Estado, dos seguintes recursos minerários: I – bauxita, metalúrgica ou refratária; II – terras-raras; III – minerais ou minérios que sejam fonte, primária ou secundária, direta ou indireta, imediata ou mediata, isolada ou conjuntamente com outros elementos químicos, de chumbo, cobre, estanho, ferro, lítio, manganês, níquel, tântalo, titânio, zinco e zircônio”. (Lei estadual nº 19.976/2011)

⁶³³ SGAP, peça nº 6, p. 633.



Fonte: elaboração própria a partir da análise de dados que tiveram por base os conteúdos extraídos de documentos e relatórios do Balanço Geral do Estado de Minas Gerais referente aos exercícios de 2018 (Proc. TCEMG 1.066.559), 2019 (Proc. TCEMG 1.088.786), 2020 (Proc. TCEMG 1.101.512), 2021 (Proc. TCEMG 1.114.783) e 2022 (Proc. TCEMG 1.144.601).

802. Assim como no caso da CFEM, os recursos da taxa foram segregados em duas fontes (11 e 72) e desvinculados 30% dessas receitas.

803. Observou-se, ainda, que os recursos da Fonte 72 foram destinados à Semad (R\$145,734 milhões), ao IEF (R\$102,517 milhões), à Feam (R\$36,373 milhões) e ao Igam (R\$29,061 milhões), em atenção ao art. 20 do Decreto estadual nº 45.936/12.⁶³⁴

804. Das despesas realizadas, os elementos-itens mais relevantes foram Ação 2500- Assessoramento e Gerenciamento de Políticas Públicas, do Programa 705- Apoio às Políticas Públicas, no importe de R\$50,984 milhões; e Ação 4340- Licenciamento Ambiental, do Programa 122- Regularização Ambiental, no valor de R\$31,274 milhões, ambos executados na Semad.⁶³⁵ Também foi relevante a Ação 4280- Gestão de Unidades de Conservação, do Programa 104- Proteção das Áreas Ambientalmente Conservadas, a Fauna e a Biodiversidade Florestal, no valor de R\$40,304 milhões; bem como a Ação 2500- Assessoramento e Gerenciamento de Políticas Públicas, do Programa 705- Apoio às Políticas Públicas, no montante de R\$26,847 milhões, ambos executados no IEF.⁶³⁶

805. Nesse ponto, entende-se que o resultado foi satisfatório.

⁶³⁴ “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)

⁶³⁵ SGAP, peça nº 6, p. 636-637.

⁶³⁶ *Ibidem*, p. 637.



3.26.3. Recursos recebidos por danos advindos de desastres socioambientais

806. 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 tomadas pela empresa. O Estado arcou com os gastos de reparação, posteriormente ressarcidos pela mineradora.

807. 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.

808. 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.

809. Destaca-se que os recursos da Fonte 95 receberam tratamento diferenciado antes e após a celebração do acordo, razão por que eles serão detalhados em tópicos distintos a seguir. É importante registrar que em 2022 foram recebidos R\$3,078 bilhões de recursos da Fonte 95, sendo R\$2,561 bilhões destinados à reparação dos danos ocasionados pelo rompimento da barragem em Brumadinho; R\$53,940 milhões em virtude do desastre ocorrido em Mariana; R\$459,904 milhões decorrente de remuneração de depósitos bancários; e R\$3,348 milhões de outras restituições e indenizações.⁶³⁷

810. Além disso, em janeiro de 2022, houve o transbordamento do dique/barragem de sedimentos *Lisa*, da Mina do Pau Branco, da empresa Vallourec, situada na divisa de Brumadinho e Nova Lima, por causa do excesso de chuva. À vista disso, em 27.01.2022, foi assinado o Termo de Compromisso Preliminar, em que foi fixada a garantia financeira emergencial de R\$200 milhões, para assegurar a execução das medidas previstas e ressarcir as despesas extraordinárias dos órgãos públicos diretamente envolvidos. Há registro de transferências bancárias recebidas em maio (R\$484,014 mil), junho (R\$214,776 mil) e agosto (R\$6,968 mil) da Vallourec. Os recursos foram investidos e o saldo em 30.11.2022 perfaz R\$730,900 mil. Não foi encaminhado o extrato de dezembro, para fins de atualização do saldo da conta, em decorrência do ingresso de novos valores, de rendimentos auferidos ou do desembolso de valores.⁶³⁸ Também não foi encaminhada cópia do Termo de Compromisso Preliminar. Desse modo, foi aberta vista ao Estado para esclarecimentos.

811. Na defesa ofertada pela AGE,⁶³⁹ foram apresentados os documentos solicitados, sendo possível atestar que o saldo da conta até 30.12.2022 era de R\$756,437 mil, não havendo novos depósitos ou desembolso de valores. Assim, a execução do acordo deve ser acompanhada na prestação de contas do exercício de 2023.

⁶³⁷ *Ibidem*, p. 638.

⁶³⁸ *Ibidem*.

⁶³⁹ SGAP, peça nº 22.



3.26.4. Despesas efetivadas na Fonte 95 não contempladas pelo acordo da Vale

812. Em 2022, foram empenhados R\$161,169 milhões, dos quais foram liquidados R\$101,228 milhões e pagos R\$95,440 milhões, referentes a outros valores realizados pelo Estado com recursos da Fonte 95, em virtude da necessidade de implementação de ações emergenciais para reduzir os impactos de desastres socioambientais em Minas Gerais, não contemplados pelo acordo da Vale.⁶⁴⁰

813. Verifica-se que 78% dos gastos trataram de despesas de capital, em especial, com o desenvolvimento de infraestrutura governamental e de infraestrutura rodoviária.⁶⁴¹

814. A esse respeito, foi aberta vista ao Poder Executivo estadual para que se manifestasse sobre o significativo volume de despesa empenhada com a Fonte 95, na Ação 4554- Construção e Adequação de Rodovias - Reparação Brumadinho (R\$53,715 milhões), com baixo percentual de despesas liquidadas (R\$1,490 milhão) e pagas (R\$1,490 milhão), sendo que, do montante empenhado, R\$50 milhões foram destinados para uma única empresa (*Emconbras Empresa de Conservação Brasileira Eireli*).

815. Na defesa apresentada, a AGE sustentou que o montante empenhado de R\$50.000.000,00 em favor da *Emconbras Empresa de Conservação Brasileira Eireli* refere-se ao contrato firmado junto ao DER-MG para a execução dos serviços de melhoramento e pavimentação do trecho Papagaios-Pompéu, de 44,78 km, na rodovia MG-060. Além disso, segundo as alegações de defesa, foi realizado o empenho global do contrato em questão, considerando-se o preceito legal apresentado na Lei federal nº 4.320/1964, acerca da vedação da realização de despesa sem o prévio empenho.⁶⁴²

816. Apesar de não haver explicação clara a respeito da baixa liquidação e pagamento na referida ação com recursos da Fonte 95 não contemplados no acordo da Vale em comparação ao valor empenhado, este Ministério Público de Contas observa que o empenho de R\$50.000.000,00 em favor da empresa *Emconbras*, concernente à despesa em análise, foi anulado em 05.01.2023, conforme Portal da Transparência e Siafi, restando, assim, sanado o apontamento.

817. Ainda quanto aos outros valores realizados pelo Estado com recursos da Fonte 95, verifica-se que as despesas correntes representaram 22% do total empenhado, sendo aplicadas em pessoal e encargos sociais, bem como em proteção das áreas ambientalmente conservadas, da fauna e da biodiversidade florestal.⁶⁴³

⁶⁴⁰ SGAP, peça nº 6, p. 640.

⁶⁴¹ *Ibidem*.

⁶⁴² SGAP, peça nº 22.

⁶⁴³ SGAP, peça nº 6, p. 640.



3.26.5. Recursos recebidos em virtude do acordo da Vale

818. 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.

819. Quando repassados ao Estado, os recursos desse acordo deverão ser direcionados para conta específica, apartada da conta do Tesouro, com o objetivo de garantir a transparência e o rastreamento dos valores aplicados. O valor total do acordo corresponde à somatória das obrigações nele definidas e dos valores já despendidos nas ações de reparação, conforme tabela⁶⁴⁴ a seguir:

Composição Inicial do Valor do Acordo

Exercício de 2022		R\$ mil
	Descrição	Valor
	Valores já despendidos (I)	7.777.107
	Medidas Reparatórias	4.392.584
	Pagamento Emergencial	1.774.472
	Ressarcimentos dos Gastos do Poder Executivo Estadual	110.052
	Antecipação da Indenização para Combate dos Efeitos da Pandemia Covid-19	1.500.000
	Obrigações definidas no Acordo (II)	29.912.660
	Obrigação de Fazer	10.727.660
	Obrigação de Pagar	19.185.000
	Pago diretamente pela Vale ou por outras Entidades	8.125.000
	A cargo do Estado	11.060.000
	Total do Acordo (I + II)	37.689.767

Fonte: <https://www.mg.gov.br/pro-brumadinho/pagina/esclarecendo-os-anexos-do-acordo-judicial-de-reparacao>.

820. Foi também sancionada a Lei estadual nº 23.830/2021,⁶⁴⁵ que autorizou a abertura de crédito suplementar ao orçamento fiscal do Estado, no valor de R\$11,060 bilhões, utilizando excesso de arrecadação da receita da Fonte 95- Recursos Recebidos de Danos Advindos de Desastres Socioambientais, para atender despesas previstas nos Anexos da referida lei. A mesma norma autorizou o remanejamento de recursos entre as ações, até o limite de 30% do valor previsto na lei.

821. O art. 3º, § 1º, da Lei estadual nº 23.830 dispõe que mudanças na alocação prevista entre ações, grupos e unidades orçamentárias, desde que não alterem a destinação dos recursos atribuídos ao respectivo projeto, não oneram o limite mencionado.⁶⁴⁶

⁶⁴⁴ *Ibidem*, p. 644.

⁶⁴⁵ Autoriza a abertura de crédito suplementar ao orçamento fiscal do Estado, com recursos recebidos em decorrência do termo judicial de reparação de impactos socioeconômicos e socioambientais que específica.

⁶⁴⁶ “Art. 3º- Fica autorizado o remanejamento de recursos entre os projetos, até o limite de 30% (trinta por cento) do valor previsto no art. 1º, observadas as regras previstas no termo judicial de reparação a que se refere o art. 2º. § 1º - Não oneram o limite estabelecido no caput as alterações na alocação prevista entre ações, grupos e unidades orçamentárias, desde que não alterem a destinação dos recursos atribuídos ao respectivo projeto previsto nos anexos desta lei. [...]” (Lei estadual nº 23.830/2021)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

822. Todavia, foi aberta vista para o Estado, em razão da alteração orçamentária de R\$4,490 bilhões, que representavam 41% dos créditos autorizados, para ação não existente nos Anexos da Lei e do Acordo, o que onerou o limite de 30%. Até dezembro de 2022, tal valor atingiu R\$5,361 bilhões.⁶⁴⁷

823. Na defesa apresentada, a AGE sustenta que o limite de 30% previsto na Lei estadual nº 23.830/2021 se aplicava ao remanejamento de recursos/projetos no orçamento de 2021, coincidindo com o limite autorizado pela LOA de 2021. Segundo alegado pela AGE, o art. 1º da referida lei faz referência ao orçamento fiscal de 2021, o que, no seu entender, também condiciona o art. 3º, que remete ao art. 1º. Sustenta, ainda, que a priorização ou até mesmo a substituição de projetos estão previstos no acordo, sendo que sua forma de execução e possível alteração são atos típicos de gestão administrativa elementares às funções reservadas ao Poder Executivo.⁶⁴⁸

824. Este Órgão Ministerial considera improcedentes as alegações de defesa.

825. De fato, a modificação acima de 30% do valor autorizado de R\$11,60 bilhões, com a transferência de créditos para outras ações não previstas na lei, pode descaracterizar o acordo, sendo incabível pretender considerar para esse fim o orçamento fiscal em si, o que levaria a uma liberdade de utilização dos recursos como bem aprouvesse ao Poder Executivo, desrespeitando a própria vontade das partes expressa no Termo de Acordo. Como salientou a Unidade Técnica,⁶⁴⁹ “o art. 3º teve o cuidado de deixar expresso que o remanejamento autorizado deve observar as regras previstas no termo judicial, a fim de não haver alteração do que foi pactuado entre as partes, ou seja, a fim de que a vontade das partes não fosse subvertida”.

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

► observe o limite de 30% para remanejamento dos recursos do acordo da Vale, na forma prevista na Lei estadual nº 23.830/2021, no decorrer da execução dessa despesa.

827. Ainda quanto ao Acordo, do total inicialmente firmado de R\$11,060 bilhões, o Estado já recebeu R\$5,423 bilhões (49%), ao qual foram acrescidos correção monetária e rendimentos da conta judicial, totalizando R\$5,822 bilhões.⁶⁵⁰ A CFAMGE também identificou o recebimento de R\$144,138 milhões, referentes ao cumprimento de decisão judicial relativa à realização dos projetos para a Bacia do Paraopeba (obrigação de pagar da Vale), com a criação de conta específica para esse item, de modo que o acordo passou a vigorar no valor atualizado de R\$11,185 bilhões, já tendo sido recebidos R\$5,967 bilhões até 2022.⁶⁵¹

828. Quanto aos programas a serem executados no acordo firmado, o valor destinado ao Programa Mobilidade, que abrange a implantação do Rodoanel e a complementação dos

⁶⁴⁷ SGAP, peça nº 6, p. 645.

⁶⁴⁸ SGAP, peça nº 22.

⁶⁴⁹ SGAP, peça nº 25, p. 69.

⁶⁵⁰ SGAP, peça nº 06, p. 645.

⁶⁵¹ *Ibidem*, p. 645-646.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

recursos federais para o metrô da Região Metropolitana de Belo Horizonte, será recebido em 12 parcelas semestrais, iguais e sucessivas, de R\$412,500 milhões.

829. Com relação ao metrô, foi aberta vista para que o Estado encaminhasse os extratos mensais da conta criada para acompanhamento do projeto “Complementação dos Recursos Federais para o Metrô da RMBH”, bem como dos dados e extratos da conta *escrow*,⁶⁵² a partir da sua criação.

830. Na defesa apresentada, foi informado que a conta corrente específica para gerenciamento dos recursos destinados ao metrô foi aberta e posteriormente transformada em conta *escrow*, cujos extratos são disponibilizados à CFAMGE e ao Comitê Gestor desde a sua abertura (Conta 24.133-4).⁶⁵³ Este Órgão Ministerial observa que tal fato foi confirmado pela Unidade Técnica,⁶⁵⁴ restando sanado o apontamento.

831. Ainda quanto aos programas a serem executados no Acordo, também merece destaque o valor de R\$608,333 milhões (Programa de Fortalecimento do Serviço Público) a ser recebido em seis parcelas semestrais, para fins de modernização das aeronaves da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais (PCMG) e de elaboração do Plano Metropolitano de Segurança Hídrica para a Região Metropolitana de Belo Horizonte e Vale do Aço.⁶⁵⁵

832. Cabe mencionar, igualmente, o valor de R\$2,050 bilhões, integralmente recebido, referente ao aporte de recursos na Companhia de Saneamento de Minas Gerais, a Copasa, 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. Registre-se que houve o empenho do valor total, sem a liquidação, pois as obras se encontravam em fase de estudos de viabilidade e construção de projetos básicos.⁶⁵⁶ Este Órgão Ministerial entende que a questão deva ser acompanhada na análise das contas do exercício de 2023.

833. O Programa Estruturas de Apoio ainda não recebeu nenhum valor.⁶⁵⁷

834. Sobre a execução, em 2022, dos Restos a Pagar – ano-origem 2021, o total da despesa inscrita em Restos a Pagar Não Processados correspondeu a R\$2,393 bilhões, a despesa liquidada foi de R\$151,406 milhões, e a despesa paga R\$150,546 milhões, restando um saldo de R\$2,100 bilhões.⁶⁵⁸ Portanto, a quase totalidade da despesa liquidada foi paga. Além disso, 6% do valor inscrito em RPNP foi cancelado (R\$141,769 milhões) sendo 99% nas ações 4227- Construção e Adequação de Rodovias e 2039- Recuperação e Manutenção da Malha Viária.⁶⁵⁹

⁶⁵² Conta vinculada que tem o objetivo de guardar uma determinada quantia e liberar apenas quando ambas as partes da transação cumprem o acordo.

⁶⁵³ SGAP, peça n° 22.

⁶⁵⁴ SGAP, peça n° 25, p. 69.

⁶⁵⁵ SGAP, peça n° 06, p. 648.

⁶⁵⁶ *Ibidem*.

⁶⁵⁷ *Ibidem*.

⁶⁵⁸ *Ibidem*, p. 653.

⁶⁵⁹ *Ibidem*.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

835. Já o total inscrito de Restos a Pagar Processados foi de R\$2,858 milhões e pagos R\$2,648 milhões, restando saldo de R\$210 mil.⁶⁶⁰ Nesse ponto, foi aberta vista ao Estado para apresentar justificativas sobre a falta de critério na metodologia adotada para o cálculo de inscrição de RPP.

836. Na defesa apresentada, a AGE informou que, segundo a SEF, o cálculo do valor inscrito em Restos a Pagar considerou o valor “Pago Orçamentário”, no qual estão contidos os valores referentes às retenções que não integram o “Pago Financeiro”.⁶⁶¹

837. Sobre a questão, este Órgão Ministerial acompanha o entendimento da Unidade Técnica,⁶⁶² no sentido de que não foi apresentado embasamento legal quanto à escolha de se utilizar o “Pago Orçamentário”. Não há qualquer orientação no Manual de Demonstrativos Fiscais 2022 – 12ª edição, no sentido de se utilizar, como base para o cálculo de inscrição de RPP, o valor “Pago Orçamentário”, além de a própria SEF já ter recomendado, nos últimos exercícios, a utilização do valor “Pago Financeiro”, ou seja, o que se observa é a falta de padrão a ser seguido.

838. Desse modo, entende este Órgão Ministerial pelo envio de **recomendação ao Poder Executivo estadual**, para que

► proceda à utilização dos valores “Pago Financeiro” no cálculo dos Restos a Pagar, uma vez que não houve apresentação de previsão legal que justificasse alteração na metodologia anteriormente adotada.

839. Quanto à execução da despesa, 98% dos recursos foram aplicados em despesas de capital (R\$2,480 bilhões). Frise-se, nesse grupo, os valores de R\$130 milhões classificados em Aquisição de Imóveis – Inversões Financeiras, referente ao pagamento de indenização de desapropriação amigável de terreno para a ação Expansão do CBMMG - Criação e Ampliação de unidades prediais; bem como de R\$377,296 milhões referentes ao aporte de capital em favor da Copasa.⁶⁶³

840. Dos Investimentos realizados, 50% foram aplicados em Contribuições (R\$987,196 milhões) e 36% em Obras e Instalações (R\$703,898 milhões), sendo o restante nos demais elementos (aquisição de imóveis, auxílios, equipamentos e material permanente, indenizações e restituições, outros serviços de terceiros - pessoa jurídica, serviços de consultoria, serviços de tecnologia da informação e comunicação - pessoa jurídica).⁶⁶⁴

841. No que se refere a Outras Despesas Correntes realizadas (R\$49,817 milhões), ocorreram em material de consumo, serviços de consultoria, serviços de tecnologia da informação e comunicação - pessoa jurídica, passagens e despesas com locomoção, outros serviços de terceiros - pessoa física, outros serviços de terceiros - pessoa jurídica, locação de mão de obra, diárias e contribuições. Noutro giro, embora a Lei estadual nº 23.830/2021

⁶⁶⁰ *Ibidem*, p. 654.

⁶⁶¹ SGAP, peça nº 22.

⁶⁶² SGAP, peça nº 25, p. 70.

⁶⁶³ SGAP, peça nº 6, p. 655.

⁶⁶⁴ *Ibidem*, p. 656.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

tenha estipulado Despesas Correntes da ordem de R\$347,815 milhões, nota-se que a receita auferida em 2022, no âmbito do acordo (R\$5,966 bilhões), foi integralmente contabilizada como Receita de Capital.⁶⁶⁵ Assim, a realização de Outras Despesas Correntes estaria em desacordo com o art. 11, § 2º, da Lei federal nº 4.320/1964,⁶⁶⁶ que estabelece que as Receitas de Capital se destinam a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital.

842. Assim, este Órgão Ministerial reitera o entendimento exposto na análise das contas do exercício de 2021, no sentido de não ser possível a aplicação de Receitas de Capital em Despesas Correntes (art. 11, § 2º, da Lei federal nº 4.320/1964), devendo ser expedida **determinação** nesse sentido.

843. Na sequência, o estudo da CFAMGE destacou a ação Execução do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Municipal - Padem, da Função Administração.⁶⁶⁷

844. Os Anexos I e II da Lei estadual nº 23.830/2021 destinaram, juntos, R\$1,670 bilhão para o Padem, sendo que o art. 5º da mesma norma⁶⁶⁸ determinou o repasse de R\$1,498

⁶⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶⁶ “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)

⁶⁶⁷ SGAP, peça nº 6, p. 659.

⁶⁶⁸ “Art. 5º - Dos valores previstos para execução no Programa de Apoio ao Desenvolvimento Municipal - Padem -, deverá ser aportado pelo Governo do Estado de Minas Gerais a todos os municípios mineiros o valor de R\$1.498.250.000,00 (um bilhão quatrocentos e noventa e oito milhões duzentos e cinquenta mil reais), conforme previsto no Anexo IV desta lei. § 1º - O valor previsto no caput é de execução orçamentária e financeira obrigatória e deverá ser transferido aos municípios independentemente da sua adimplência, da prestação de contrapartida, da apresentação de quaisquer documentos ou da celebração de convênio, contrato, termo de parceria, acordo, ajuste ou instrumento congêneres entre o Estado e o município, observado o seguinte: I - os recursos transferidos aos municípios serão depositados e geridos em conta bancária específica a ser aberta pelo Poder Executivo estadual em nome do município, em instituição financeira oficial, e, para cada município beneficiário, a transferência será feita da seguinte forma: a) 40% (quarenta por cento) até 30 de agosto de 2021; b) 30% (trinta por cento) até 31 de janeiro de 2022; c) 30% (trinta por cento) até 1º de julho de 2022; II - as contas bancárias, os objetos da aplicação dos recursos e os valores a serem alocados em cada objeto deverão ser informados pelo município beneficiário ao membro do Ministério Público de sua comarca e ao Tribunal de Contas do Estado; III - após a transferência, caberá ao gestor municipal assegurar a destinação dos recursos disponíveis na conta bancária específica de que trata o inciso I, incluídos os rendimentos de aplicações financeiras, aos objetos informados nos termos do inciso II, e a destinação para fim diverso ensejará a responsabilização do gestor, observado o disposto no inciso IV; IV - os saldos em conta eventualmente remanescentes após a realização dos objetos informados nos termos do inciso II, incluídos os rendimentos de aplicações financeiras, poderão ser utilizados em objetos definidos nesta lei de abertura de crédito adicional. § 2º - Os recursos recebidos na forma do caput passarão a pertencer ao município beneficiário no ato da efetiva transferência financeira e deverão ser aplicados em despesas de capital, vedada, em qualquer caso, sua aplicação 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; III - veículos leves, ônibus, micro-ônibus e caminhões, exceto caminhão compactador de lixo e caminhão-pipa; IV - despesas correntes em geral. § 3º - A aplicação dos recursos de que trata o caput pelos municípios observará os objetos passíveis de serem executados constantes no Anexo V desta lei. § 4º - O município beneficiário da transferência a que se refere o caput ficará responsável por eventuais multas e demais penalidades previstas na legislação processual ou no termo judicial de reparação a que se refere o art. 2º, em caso de irregularidade na aplicação dos recursos recebidos que prejudique, atrase ou inviabilize o efetivo cumprimento das obrigações ajustadas no referido termo judicial. § 5º - O município beneficiário poderá firmar contratos de cooperação técnica para subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária e financeira na aplicação dos recursos. § 6º - Nos termos previstos pela Constituição do Estado, a prestação de contas acerca da aplicação dos recursos transferidos será feita pelo município ao Tribunal de Contas do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

bilhão em três parcelas até julho de 2022 para os Municípios, de forma proporcional à população, em conta bancária específica a ser aberta pelo Poder Executivo estadual, havendo excedente de R\$171,750 milhões.

845. Esse excedente não recebeu tratamento especial na lei, não havendo determinação específica quanto à sua aplicação. Como destacado pela Unidade Técnica⁶⁶⁹ as movimentações desses recursos realizadas por meio de deliberação do Conselho Superior do Comitê Gestor Pró-Brumadinho, sem a devida edição de decreto, contraria o art. 42 da Lei federal nº 4.320/1964.⁶⁷⁰

846. Nesse ponto, as alegações de defesa da AGE sustentam que as iniciativas previstas no acordo judicial são executadas orçamentariamente por meio de dotações já existentes no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e eventuais necessidades de crédito suplementar e/ou especial vinculadas a essas iniciativas seguem estritamente a legislação aplicável, sendo que, no seu entender, as deliberações do Conselho Superior do Comitê Gestor Pró-Brumadinho têm o condão de permitir o controle gerencial dos valores previstos para os projetos ao longo de toda a sua execução.⁶⁷¹

847. A defesa não merece ser acolhida, pois as deliberações do Conselho Superior exercem papel gerencial e não devem ser utilizadas para alterar o orçamento do Estado de Minas Gerais, sendo bem claro, por óbvio, que a abertura de créditos suplementares só pode ocorrer por meio de decreto do Chefe do Poder Executivo.

848. Logo, este Órgão Ministerial acompanha o entendimento da Unidade Técnica, quanto ao envio de **determinação** ao Poder Executivo estadual para que

► seja revisto o posicionamento do Comitê Gestor Pró-Brumadinho, quanto ao papel das deliberações do Conselho Superior, a fim de que a execução dos recursos provenientes do acordo seja previamente fixada na LOA e, havendo necessidade de alteração, seja observada a legislação vigente.

849. No que se refere ao pagamento das três parcelas autorizadas pelo art. 5º da Lei estadual nº 23.830/2021, acima citado, no total de R\$1,498 bilhão, o Estado promoveu o pagamento integral da primeira e segunda parcelas, mas 12 Municípios não receberam o valor determinado pela lei em relação à terceira parcela. Consta informação de que as ordens de pagamento foram assinadas em 30.06.2022, efetivadas em 01.07.2022 e devolvidas em 02.07.2022 em razão de erro formal na indicação do número da conta e/ou agência bancária. Em outubro os pagamentos foram regularizados.⁶⁷² Os recursos devem ser

Estado com observância da forma e da periodicidade definidas em normas regulamentares expedidas pelo referido tribunal. § 7º - Os compromitentes do termo judicial de reparação a que se refere o art. 2º poderão solicitar ao Tribunal de Contas do Estado relatório, auditoria ou inspeção referente à aplicação dos recursos de que trata este artigo”. (Lei estadual nº 23.830/2021)

⁶⁶⁹ *Ibidem*, p. 660.

⁶⁷⁰ “Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo”. (Lei federal nº 4.320/1964)

⁶⁷¹ SGAP, peça nº 22.

⁶⁷² SGAP, peça nº 6, p. 661.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

aplicados pelos Municípios em despesas de capital, o que será objeto de acompanhamento pelo Tribunal de Contas por meio do Sistema Informatizado de Contas do Município - Sicom.

850. Prosseguindo, o art. 6º da Lei estadual nº 23.830/2021 trata de melhorias em rodovias de regiões do Estado, conforme trechos listados no Anexo VI da referida norma, além de obras de recuperação funcional.⁶⁷³ É o projeto “Recuperação de rodovias pavimentadas em pior estado, conforme avaliação técnica do DER-MG/conclusão do corredor logístico estruturante, conforme critérios temáticos da Seinfra”, do Anexo I, Programa de Mobilidade, para execução da Ação 2039- Recuperação e Manutenção da Malha Viária. Verifica-se a presença dessa ação também no Anexo II, Programa de Fortalecimento do Serviço Público, Despesas Públicas, Contratações Temporárias e Estruturas de Apoio, bem como a existência de outros projetos destinados à atuação nas rodovias, alocados na Ação 4227- Construção e Adequação de Rodovias.

851. O valor total a cargo do DER-MG para esse fim é de R\$780,797 milhões.

852. Nota-se que os trechos rodoviários que serão beneficiados, descritos no Anexo VI, referem-se à Ação 2039 do Anexo I, no valor de R\$250 milhões; Ação 4227 dos Anexos I e II, de R\$530,497 milhões; e Ação 2039 do Anexo II, no valor de R\$300 mil.⁶⁷⁴

853. Trata-se de obras de construção de pontes, asfaltamento, melhoramento e pavimentação de trechos. A obrigação da Vale perfaz o valor de R\$232,460 milhões, e o Estado precisa arcar com R\$348,690 milhões, considerando o valor estimado das obras de R\$464,920 milhões, acrescido de 25%, totalizando R\$581,150 milhões. As obras totalizaram inicialmente R\$464,920 milhões, sendo que 25% desse valor foi reservado (R\$116,230 milhões), perfazendo o total de R\$581,150 milhões. Esse percentual reservado compõe o valor firmado pelo Acordo para viabilizar a execução das obras.

854. Já foram disponibilizados valores pelo Estado, no total de R\$104,350 milhões, a título de correção monetária decorrente do recebimento da primeira e segunda parcelas do Programa de Fortalecimento do Serviço Público. Assim, faltariam ainda, por parte do Estado, o montante de R\$244,340 milhões, para fazer frente à totalidade das despesas, o que será recebido pelo Estado e destinado aos projetos de forma gradativa, à medida que os valores atualizados monetariamente forem quitados pela mineradora Vale e disponibilizados ao Poder Executivo.⁶⁷⁵

855. O Estudo Técnico⁶⁷⁶ destacou a impossibilidade de se utilizar a correção monetária dos Programas de Mobilidade e Fortalecimento do Serviço Público (Anexos III e IV do

⁶⁷³ “Art. 6º - Os valores previstos para execução do projeto "Recuperação de rodovias pavimentadas em pior estado, conforme avaliação técnica do DER-MG / conclusão de corredor logístico estruturante, conforme critérios técnicos da Seinfra", no âmbito da ação "Recuperação e manutenção da malha viária", código 2039, constante no Anexo I desta lei, serão alocados nos trechos rodoviários constantes do Anexo VI desta lei, observado o disposto no termo judicial de reparação a que se refere o art. 2º.” (Lei estadual nº 23.830/2021)

⁶⁷⁴ SGAP, peça nº 6, p. 662.

⁶⁷⁵ *Ibidem*, p. 663.

⁶⁷⁶ *Ibidem*, p. 664.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

acordo) para a realização de obras no âmbito do Anexo I.3, já que se trata de anexos diferentes, o que vai de encontro às Cláusulas 4.7 e 11.22 do acordo,⁶⁷⁷ que vedam o remanejamento entre anexos.

856. Este Órgão Ministerial acompanha o entendimento da CFAMGE e entende pelo envio de **recomendação** ao Poder Executivo estadual para que

▶ observe as regras de limitação do remanejamento de recursos entre os Anexos do Acordo Judicial para reparação integral relativa ao rompimento das Barragens B-I, B-IV e B-IV-A/Córrego do Feijão, conforme Cláusulas 4.7 e 11.22, pelo princípio da legalidade, do ato jurídico perfeito (acordo) e da coisa julgada (homologação judicial do acordo).

857. Por fim, o art. 7º da Lei estadual nº 23.830/2021 trata da conclusão de Obra e Equipagem de Hospitais Regionais, da Ação Implantação de Hospitais Regionais.

858. Os valores deverão ser alocados para equipamentos hospitalares nos Municípios de Teófilo Otoni, Divinópolis, Sete Lagoas, Conselheiro Lafaiete, Juiz de Fora e Unai.

859. Não houve execução em 2021 e 2022. Há informação de que o Hospital Regional de Teófilo Otoni teve licitação homologada e ordem de início emitida em outubro de 2022. Os Hospitais Regionais de Conselheiro Lafaiete, Sete Lagoas e Divinópolis tiveram editais de licitação publicados em setembro de 2022. O Hospital de Juiz de Fora encontra-se em fase de análise técnica para detalhamento das demandas.⁶⁷⁸ Este Órgão Ministerial entende que tais fatos devem ser acompanhados na prestação de contas do exercício de 2023, considerando o empenho de R\$40,571 milhões para esse fim.

860. De outra parte, foi aberta vista para o Estado, uma vez que nada foi esclarecido quanto ao Hospital Regional de Unai.

861. Na defesa apresentada,⁶⁷⁹ a AGE destacou a celebração, pela Secretaria de Estado de Saúde, do Convênio nº 13210001065/2022 com o Município de Unai, Poder Executivo, na data de 07.05.2022, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em engenharia e arquitetura hospitalar para elaboração de projeto arquitetônico hospitalar e compatibilização de projetos complementares para construção do prédio destinado ao Hospital Regional de Unai/MG, sendo o referido convênio custeado com recursos do Tesouro estadual. Este Órgão Ministerial acolhe as alegações de defesa apresentadas, diante da confirmação da CFAMGE⁶⁸⁰ sobre a existência do convênio e do valor pago de R\$3,500 milhões em 13.05.2022 para os fins pretendidos.

⁶⁷⁷ “4.7. Fica admitida a possibilidade de remanejamento dos recursos entre os projetos previstos no respectivo anexo, observada a governança estabelecida no mesmo, vedado o remanejamento entre anexos, exceto nos casos previstos no item 4.4.2.2. O remanejamento seguirá critérios de eficiência, interesse público, efetividade e economicidade. [...] 11.27. Os projetos indicados nos Anexos I.3, I.4, II.2, III e IV são passíveis de alteração ou substituição até a aprovação final do detalhamento de que trata o capítulo 5, respeitado o teto de cada Anexo e o regramento estabelecido neste Termo”. (Acordo judicial para reparação integral relativa ao rompimento das Barragens B-I, B-IV e B-IV-A/Córrego do Feijão, Processo de Mediação SEI n. 0122201-59.2020.8.13.0000 TJMG /CEJUSC 2º Grau)

⁶⁷⁸ SGAP, peça nº 6, p. 665.

⁶⁷⁹ SGAP, peça nº 22.

⁶⁸⁰ SGAP, peça nº 25, p. 72-73.



3.27. ROYALTIES DO PETRÓLEO

862. 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.

863. 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 valores⁶⁸¹ a serem distribuídos aos Estados e Municípios beneficiários⁶⁸², 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.

864. 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, 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.

865. 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.

866. A tabela⁶⁸³ 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 2019 a 2022.

⁶⁸¹ 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.

⁶⁸² 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.

⁶⁸³ SGAP, peça nº 6, p. 668.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Valores Previstos e Efetivados na Arrecadação de Cota-Parte de Royalties do Petróleo de 2019 a 2022

Exercícios de 2019 a 2022					R\$
Ano	Fonte	Valor Previsto (A)	Valor Efetivado (B)	AH% (B/A)	
2019		16.346.194	19.405.891	19%	
	33	16.346.194	19.405.891		
2020		17.607.177	19.543.021		
	11	5.282.153	5.862.906	11%	
	33	12.325.024	13.680.115		
2021		18.842.990	32.823.200		
	11	5.652.897	9.846.960	74%	
	33	13.190.093	22.976.240		
2022		24.897.883	51.045.228		
	11	7.469.365	15.313.568	105%	
	33	17.428.518	35.731.660		

Fonte: Armazém de Informações - Siat.

867. A previsão, em 2022, no importe total de R\$24,897 milhões, superou a de 2021, que foi de R\$18,842 milhões, tanto para a Fonte 33 quanto para a Fonte 11. Do mesmo modo, os valores efetivados no exercício de 2022 são 56% maiores do que os de 2021. Quanto à aplicação dos valores, foi verificada uma execução da despesa de R\$167,289 milhões, em montante superior à receita arrecadada, de R\$51,045 milhões, referente à Fonte 33 (Exploração de Petróleo e Gás Natural).⁶⁸⁴ Em sede de defesa, a AGE informou que a despesa empenhada superou a receita arrecadada na Fonte 33, devido à utilização de créditos adicionais aprovados pelo Comitê de Orçamento e Finanças – Cofin, cuja suplementação ocorreu utilizando recursos de superávit financeiro de anos anteriores.⁶⁸⁵

868. Este Órgão Ministerial acolhe a alegação de defesa, uma vez que a suplementação de despesa estava fundamentada em superávit financeiro de exercícios anteriores.

4. CONCLUSÃO

869. No exercício em análise, houve resultado superavitário (R\$2,2 bilhões), observadas as metas fiscais, bem como registrado avanço na redução das inscrições de Restos a Pagar, além do atendimento dos índices constitucionais de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (25,40%) e de Ações e Serviços Públicos de Saúde (12%), além da correta aplicação de recursos com amparo e fomento à pesquisa, apesar de permanecer elevada a dívida do Governo do Estado com a União, no valor de R\$147,14 bilhões à época, em um cenário caracterizado pelo crescimento dos encargos financeiros e constante negociação de programas de ajuste fiscal.

⁶⁸⁴ *Ibidem*, p. 669.

⁶⁸⁵ SGAP, peça n° 22.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

870. Anote-se, por sua vez, a existência de ocorrências que configuram impropriedades passíveis de aperfeiçoamento, em especial, o déficit previdenciário e a aplicação de recursos recebidos por danos advindos de desastres socioambientais.

871. *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 2022**, 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) Previdência Social do Servidor Público

✓ Déficit acentuado e ausência de revisão do plano de custeio e benefícios do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, descumprindo o mandamento constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial do regime, consoante o disposto no art. 40, *caput*, da CR/1988 e art. 1º, inciso I, da Lei federal nº 9.717/1998;

b) Recursos Recebidos por Danos Advindos de Desastres Socioambientais

✓ Aplicação de R\$49,817 milhões do acordo com a Vale S/A em Outras Despesas Correntes, em ofensa ao disposto no art. 11, § 2º, da Lei federal nº 4.320/1964.

872. 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 Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - 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;
- ✓ Observe a correta execução das ações incluídas no Plano Plurianual por emendas do Poder Legislativo, ou apresente justificativa, de maneira fundamentada, no caso de não execução até o final do exercício;
- ✓ Envide esforços e atue de forma concomitante e assertiva para aprimorar o alinhamento do Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG à Agenda 2030 (objetivos globais da Organização das Nações Unidas - ONU), além da vinculação dos programas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS relacionados, explicitando se o programa tem potencial de contribuição direta ou indireta para os ODS e suas metas;
- ✓ Busque o equilíbrio fiscal e orçamentário nos projetos de Lei Orçamentária Anual – LOA que venham a ser apresentados;
- ✓ Envide esforços para que os órgãos das diversas áreas de gestão passem a observar as destinações de recursos e vedações previstas nos instrumentos de planejamento e orçamento, de forma transparente;
- ✓ Passe a promover maior aplicação de recursos orçamentários em programas ligados às áreas finalísticas do Estado em detrimento daquelas de apoio e suporte;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

- ✓ Evite a utilização de “janelas orçamentárias” (dotação orçamentária cujos valores são inferiores aos custos de implementação da ação governamental pretendida), observando-se todas as informações disponíveis de exercícios anteriores no momento de fixar os gastos para determinada ação governamental;
- ✓ Atente-se para o baixo comprometimento com o planejamento das ações em projetos estratégicos, considerando sua relevância na gestão governamental, a exemplo da política de atenção hospitalar, gestão escolar e policiamento ostensivo geral;
- ✓ Mantenha os esforços no aprimoramento da gestão visando à distribuição espacial dos recursos entre as diversas regiões existentes no Estado;
- ✓ Envide esforços para que o orçamento estadual reflita, da forma mais aproximada possível, a realidade, abstendo-se de previsões muito distantes do factível;
- ✓ Mantenha esforços no sentido de melhorar a arrecadação das receitas de capital, de forma a contribuir para o desenvolvimento do Estado por meio de investimentos duradouros;
- ✓ Adote os controles necessários para evidenciar com maior transparência as fontes de suas receitas e permitir a visualização dos recursos arrecadados de forma clara;
- ✓ Passe a apresentar os valores dos benefícios heterônomos concedidos (aqueles que o Estado se submete por norma nacional) nos demonstrativos das prestações de contas;
- ✓ Passe a realizar planejamento mais assertivo, com o fim de assegurar a execução satisfatória de todos os programas de governo;
- ✓ Busque maior adequação entre a programação e a execução orçamentária, com o fim de consolidar o orçamento como instrumento de programação impositiva das ações públicas a serem desenvolvidas;
- ✓ Não apresente ou sancione projeto de LOA em descompasso com o nível mínimo de detalhamento do crédito orçamentário;
- ✓ Busque a regularização da inconsistência apontada referente ao Decreto estadual nº 310, de 30/05/2022 (crédito suplementar), uma vez que ele não constou do Armazém de Informações - Siafi e permanece válido no sítio eletrônico da Assembleia Legislativa;
- ✓ Passe a indicar, quanto aos créditos adicionais, a modalidade da fonte de recurso a ser utilizada na suplementação de créditos;
- ✓ Envide esforços a fim de aumentar a participação orçamentária das ações em Projetos Estratégicos;
- ✓ Empreenda esforços no sentido de aprimorar os instrumentos de planejamento orçamentário, buscando aproximar os valores das ações de Projetos Estratégicos fixados na LOA e a sua respectiva execução;
- ✓ Proceda à inclusão de notas explicativas nos Relatórios de Gestão Fiscal, acerca das medidas corretivas de recondução ao limite da despesa com pessoal, adotadas ou a adotar, em observância ao princípio da transparência na gestão pública;
- ✓ Proceda à publicação, no Diário Oficial Eletrônico Minas Gerais DOE-MG ou no sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais SEF-MG, do Demonstrativo Consolidado da Despesa Mensal com Pessoal, realizada no trimestre anterior;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

- ✓ Implemente aprimoramentos no sistema visando reduzir as insuficiências financeiras, com o objetivo de se alcançar o equilíbrio atuarial e evitar os crescentes aportes para cobertura de déficit do Fundo Financeiro de Previdência do Estado de Minas Gerais (FFP/MG);
- ✓ Proceda à realização de censo previdenciário no IPSEMG - Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais, abrangendo servidores ativos, aposentados e pensionistas, para fins de atualização de informações cadastrais;
- ✓ Proceda às necessárias adequações legislativas, no que diz respeito ao RPPS – Regime Próprio de Previdência Social, para não limitar a contribuição suplementar do Poder Executivo em 22%;
- ✓ Proceda à inclusão, na Lei estadual nº 10.366/1990 (IPSM - Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais) de previsão da prorrogação de pensão, até os vinte e quatro anos de idade, para filhos, enteados ou menores cuja guarda ou tutela caiba ao instituidor da pensão, bem como a avaliação da conformidade constitucional da renda proporcional na inatividade;
- ✓ Realize censo dos militares ativos, inativos e dos respectivos dependentes, bem como dos pensionistas, para posterior inclusão de todas as informações listadas no art. 36 do Anexo VI da Portaria MTP nº 1.467/22 na base de dados da avaliação atuarial;
- ✓ Utilize taxa de juros (parâmetro para avaliação atuarial), bem como “tábuas” de mortalidade e de invalidez, relativas à previdência dos militares, que estejam em conformidade com a Portaria MTP nº 1.467/2022;
- ✓ Passe a encaminhar à essa Corte, por ocasião das prestações de contas, a base de dados utilizada na avaliação atuarial do IPLEMG - Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais, em formato de arquivo que possibilite a análise técnica dos dados;
- ✓ Realize estudo de aderência das premissas atuariais, para escolha das hipóteses biométricas, demográficas, financeiras e econômicas mais adequadas à massa de participantes e a realidade e peculiaridade do IPLEMG;
- ✓ 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;
- ✓ Torne os documentos atuariais do IPLEMG mais didáticos e transparentes, a fim de que os segurados e o patrocinador tomem conhecimento das nuances da respectiva situação atuarial;
- ✓ Adote as providências necessárias para que sejam detalhados nos RPP, por função, os valores relativos à folha de pagamento no Siafi, em observância ao princípio da transparência administrativa;
- ✓ Não onere as inscrições de RPNP ao final do exercício em razão de pagamentos efetuados sem a prévia liquidação;
- ✓ Envide esforços no sentido de que as inscrições de Restos a Pagar realizadas no último quadrimestre de qualquer exercício sejam limitadas à existência de disponibilidade financeira de recursos;
- ✓ 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);



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

- ✓ Proceda à escrituração contábil da compensação de precatórios com débitos tributários, para que sejam identificados os devedores/credores envolvidos e os lançamentos contábeis efetuados;
 - ✓ Aprimore a transparência do Projeto Mãos Dadas, com a divulgação de dados sobre os Municípios aderentes; as unidades escolares estaduais cuja transferência da gestão administrativa, financeira e operacional para a rede municipal já foi concluída; a situação da prestação de contas pelos Municípios; e ampla divulgação das informações acerca da execução física e financeira desse projeto;
 - ✓ Passe a respeitar todas as etapas de execução da despesa (empenho, liquidação e pagamento) também no caso de pagamentos antecipados, devendo ser aprimorado o registro contábil e patrimonial da despesa;
 - ✓ Aprimore os mecanismos de transparência e divulgação das informações referentes ao repasse de recursos à Fapemig, bem como para que haja convergência quanto à divulgação de dados, sem variação conforme a fonte de publicação e, caso isso venha a ocorrer, que seja esclarecido no demonstrativo por meio de nota;
 - ✓ Otimize o desempenho do planejamento das despesas com publicidade nas unidades orçamentárias, evitando a inscrição em Restos a Pagar Não Processados ao final do exercício;
 - ✓ Envide esforços junto às unidades e órgãos do Estado, de modo que publiquem corretamente os gastos com publicidade, de forma padronizada, atendendo às exigências do art. 7º da Lei estadual nº 13.768/2000, em observância ao princípio da transparência das informações;
 - ✓ Envide esforços a fim de que, nos próximos exercícios, as despesas sejam proporcionais ao montante arrecadado a título de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), especialmente pela necessidade de aplicação preferencial em atividades relativas à diversificação econômica e ao desenvolvimento mineral sustentável, científico e tecnológico;
 - ✓ Proceda à utilização dos valores “Pago Financeiro” no cálculo dos Restos a Pagar (acordo da Vale), uma vez que não houve apresentação de previsão legal que justificasse alteração na metodologia anteriormente adotada;
 - ✓ Observe as regras de limitação do remanejamento de recursos entre os Anexos do Acordo Judicial para reparação integral relativa ao rompimento das Barragens B-I, B-IV e B-IV-A/Córrego do Feijão, conforme Cláusulas 4.7 e 11.22, pelo princípio da legalidade, bem como do ato jurídico perfeito (acordo) e da coisa julgada (homologação judicial do acordo).
873. 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.
874. 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

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 fontes de suas receitas, a fim de permitir a visualização dos recursos arrecadados de forma clara;
- ✓ Proceda à adequação da evidenciação contábil da renúncia de receita, nos moldes definidos na norma de regência (IPC 16 - Benefícios Fiscais - Instruções de Procedimentos Contábeis, publicada pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN em novembro de 2020);
- ✓ Abstenha-se de utilizar o termo “remanejamento” ao tratar de realocações, uma vez que traz um sentido mais restrito do que uma modificação ou alteração ao orçamento, que é algo mais amplo e abrangente;
- ✓ Cumpra a legislação de regência, que determina que os créditos adicionais devem ser abertos por meio de resolução e não de deliberação;
- ✓ Atente-se, especificamente quanto ao FEPREMG - Fundo Estadual de Previdência do Estado de Minas Gerais, para a obrigatoriedade de instituir unidade gestora única, com o envio ao Poder Legislativo estadual de projeto de lei que revise a legislação para que tal atribuição seja conferida ao IPSEMG;
- ✓ Proceda à inclusão, na base de dados utilizada para a avaliação atuarial do IPSEMG, de todas as informações elencadas no art. 36 do Anexo VI da Portaria MTP nº 1.467/22, que já são conhecidas pela Administração Pública estadual.
- ✓ Reveja o plano de custeio do RPPS – Regime Próprio de Previdência Social, com o fim de restabelecer o seu equilíbrio financeiro e atuarial;
- ✓ Providencie a realização de avaliação atuarial que contenha proposições para equacionamento do déficit atuarial da previdência dos servidores civis do Estado, nos termos do art. 40, *caput*, da CR/1988; art. 66, inciso VI, da Portaria MTP nº 1.467/2022; e art. 1º, *caput*, da Lei federal nº 9.717/1998;
- ✓ Proceda ao envio de projeto de lei à Assembleia Legislativa visando à adequação normativa da legislação estadual ao ordenamento jurídico brasileiro quanto ao cálculo da renda na inatividade dos militares e da idade-limite de permanência no serviço ativo do posto de Coronel;
- ✓ Proceda à implementação de uma só unidade gestora dos benefícios previdenciários responsável pelos benefícios de inatividade dos militares e as pensões aos seus dependentes, encaminhando projeto de lei à Assembleia Legislativa para esse fim;
- ✓ Adote providências para revisão e adequação da legislação aplicável, referente ao custeio das despesas do IPSM;
- ✓ Institua plano de equacionamento do déficit atuarial do IPSM;
- ✓ Refaça a avaliação atuarial, referente ao IPLEMG - Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais, com os cálculos posicionados em 31.12.2022, e que seus resultados sejam apresentados em conformidade com o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público - PCASP, de modo a viabilizar o registro adequado das provisões matemáticas;
- ✓ Adote medidas junto ao IPLEMG com o fim de realizar a separação contábil entre os ativos garantidores destinados a dar lastro às obrigações previdenciárias, e os ativos destinados à manutenção da atividade administrativa do Instituto;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

- ✓ Adote medidas a fim de que o Fundo Financeiro de Previdência do Estado de Minas Gerais (FFP-MG) reconheça as provisões matemáticas previdenciárias apuradas com data-base no encerramento dos exercícios nos balanços patrimoniais respectivos e, conseqüentemente, nos balanços consolidados do Estado;
- ✓ Adote medidas a fim de que o IPSM passe a registrar tempestivamente as provisões matemáticas previdenciárias nos próximos balanços patrimoniais;
- ✓ Adote medidas a fim de 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;
- ✓ Calcule a Receita Corrente Líquida (RCL), para fins de endividamento, conforme previsto no art. 166-A, § 1º, da CR/1988, nos próximos exercícios financeiros;
- ✓ Proceda à criação de mecanismo contábil adequado objetivando a necessária transparência das compensações de precatórios e movimentação da dívida ativa;
- ✓ Não considere o valor de R\$222.909.519,36 utilizado para pagamento antecipado de aquisição de aeronaves do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais - CBMMG como despesas de Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS no ano em que vier a fazer a devida liquidação, a fim de não haver dupla contabilização;
- ✓ Proceda à inclusão de explicação pormenorizada no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), até a efetiva liquidação da despesa e, ainda, em nota explicativa junto aos Balanços Gerais, relativamente ao valor de R\$222.909.519,36, inscritos em Restos a Pagar Não Processados - RPNP, e já pagos por antecipação, pela aquisição de aeronaves pelo Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais - CBMMG, tendo em vista que esse valor expressivo onerou o saldo total de RPNP do exercício de 2022;
- ✓ Não inclua o valor pago de R\$39.487.193,31, referente aos RPP saúde (ano-origem 2022), no cômputo das ASPS do ano de 2023, a fim de não haver dupla contabilização;
- ✓ Passe a observar a nova metodologia de apuração das despesas e não inclua no cômputo do índice de aplicação em ASPS os valores inscritos em RPP e RPNP, sem disponibilidade de caixa ao final do exercício;
- ✓ Aplique em ASPS as disponibilidades de caixa resultantes de cancelamento de Restos a Pagar até o término do exercício subsequente, sem prejuízo do percentual mínimo de 12% definido na Constituição da República;
- ✓ Observe o limite de 30% para remanejamento dos recursos do Acordo da Vale, na forma prevista na Lei estadual nº 23.830/2021, no decorrer da execução dessa despesa;
- ✓ Abstenda-se de aplicar Receitas de Capital em Despesas Correntes (art. 11, § 2º, da Lei federal nº 4.320/1964);
- ✓ Envide esforços para que seja revisto o posicionamento do Comitê Gestor Pró-Brumadinho, quanto ao papel das deliberações do Conselho Superior, a fim de que a execução dos recursos provenientes do acordo seja previamente fixada na LOA e, havendo necessidade de alteração, seja observada a legislação vigente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello

875. Opina, ainda, pelo envio de determinação:

- ✓ à Assembleia Legislativa para que cumpra a legislação de regência (art. 62, inciso V, da Constituição mineira; art. 10, § 2º, da Lei estadual nº 24.013/2021; e art. 79, inciso VII, do Regimento Interno da ALMG), que determina que os créditos adicionais devam ser abertos por meio de resolução e não de deliberação;
- ✓ ao Poder Executivo estadual e aos órgãos responsáveis SEF e AGE, bem como ao TJMG, para que procedam à implementação urgente de metodologia de controle e conciliação capaz de conferir transparência e confiabilidade aos dados disponibilizados no Siafi, em especial no que diz respeito ao Indicador de Procedência 9- Recursos para Pagamento de Precatórios e Sentenças Judiciais.

876. 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/com art. 45, inciso II, *in fine*, da Lei Complementar estadual nº 102/2008.

877. É o **PARECER CONCLUSIVO**.

Belo Horizonte, 20 de novembro de 2023.

Marcílio Barenco Corrêa de Mello
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas
(documento assinado digitalmente e anexado ao SGAP)