



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

### PARECER

**Processo nº:** 977590/2015  
**Relator:** Conselheiro Wanderley Ávila  
**Natureza:** Balanço Geral do Estado  
**Procedência:** Governo do Estado de Minas Gerais  
**Exercício:** 2015  
**Responsável:** Fernando Damata Pimentel

### RELATÓRIO

1. Balanço Geral do Estado de Minas Gerais, relativo ao exercício financeiro de 2015, encaminhado ao Tribunal de Contas em cumprimento às determinações da CR/88.
2. A Unidade Técnica (CFAMGE) realizou o estudo inicial dos autos às fls. 09/575 (Relatório sobre a Macrogestão e Contas do Governo do Estado de Minas Gerais).
3. Citados para se defenderem (fl. 577), os Srs. Fernando Damata Pimentel e Dany Andrey Secco, Governador do Estado e Controlador Geral do Estado, respectivamente, apresentaram a manifestação de fls. 584/730.
4. Às fls. 732/799, foi acostado o reexame técnico.
5. Posteriormente, solicitei o retorno dos autos à Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado para a elucidação de alguns apontamentos constantes nas contas de governo (fls. 802/804-v).
6. O pedido restou indeferido pelo Relator, pelos fundamentos constantes no despacho de fls. 805/806.
7. Retornam os autos ao Ministério Público de Contas.

### FUNDAMENTAÇÃO



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

8. A análise da prestação de contas apresentada pelo Governo do Estado de Minas Gerais, relativa ao exercício de 2015, terá por base os pontos mais relevantes identificados no relatório elaborado pela Unidade Técnica do Tribunal de Contas e na defesa apresentada pelo gestor responsável.

### **CAPÍTULO 2 – ANÁLISE ECONÔMICA**

9. No Capítulo 2 do relatório técnico, foram realizadas diversas considerações sobre o aspecto geral da economia do Estado de Minas Gerais, bem como suas importações e exportações, as quais corroboro integralmente. Não foi apontada qualquer irregularidade relevante, nem mesmo qualquer ressalva que obste a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas referentes ao exercício de 2015, quanto a este ponto.

### **CAPÍTULO 3 – PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E ORÇAMENTO**

10. Nos termos do Regimento Interno do Tribunal de Contas, o acompanhamento da gestão estadual, visando subsidiar a emissão do parecer prévio sobre as contas do governo, deve compreender o controle e a avaliação da execução do orçamento segundo os instrumentos de planejamento governamental (§1º do artigo 231).

11. Dessa forma, no capítulo 3 foram analisados os principais instrumentos de planejamento e orçamento utilizados pelo Estado de Minas Gerais, à exceção da LOA – Lei Orçamentária Anual, que será objeto de estudo no capítulo 4 deste parecer, tal como realizado no relatório técnico: PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado; PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental; Responsabilidade Social do Estado; e LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

12. A seguir, passo ao exame dos apontamentos de maior relevância elaborados pela equipe técnica do Tribunal de Contas em seu relatório.

### **3.1 – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI**

13. A Lei nº 20.008/2012 atualizou o PMDI vigente no Estado de Minas Gerais, revisando toda a estratégia de desenvolvimento do Estado para os próximos 20 anos (2011-2030), adotando o modelo transversal de Estado, o qual incorpora a gestão da cidadania como um de seus principais fundamentos.

14. Nesse tópico, a Unidade Técnica apenas destacou que, a partir de 2015, o novo Governo não vem publicando as apurações dos indicadores finalísticos, que têm por objetivo a medição do desempenho das ações governamentais, a exemplo aqueles fixados no PMDI (fl. 46):

Constatou-se a ausência de métricas que possibilitem aferir o desempenho finalístico das ações governamentais, em todos os âmbitos de sua atuação, a exemplo dos indicadores do PMDI – e respectivos valores de referência e metas tentativas -, cujas apurações vinham sendo publicadas anualmente pelo Governo, em cadernos específicos, desde 2009, e deixaram de ser, a partir de 2015, em grande prejuízo ao princípio da transparência e aos controles – interno, externo e social.

15. A esse respeito, a SEPLAG manifestou-se à fl. 612:

(...) informamos que encaminhamos a esta Corte, no dia 26/02/2016, através do OF.GAB.SEC.Nº 83, as apurações atualizadas, até o ano de 2015, em resposta ao OF.21140/2015 – GCWA/CFAMGE, de 9/12/2015.

(...)

Por fim, informamos que se encontra disponível o Paineiro de Indicadores do Estado de Minas Gerais, no site [www.numeros.mg.gov.br](http://www.numeros.mg.gov.br). Ao acessá-lo, é possível conhecer de forma dinâmica alguns indicadores do Estado organizados por tema, região e demais variáveis.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

16. Em sede de reexame (fls. 734/735), a Unidade Técnica verificou a veracidade das informações. De fato, foi encaminhado o referido ofício ao Tribunal de Contas e, em consulta àquele endereço eletrônico, foi possível constatar dados e informações relevantes sobre a situação econômica e social do Estado de Minas Gerais.

17. Entretanto, constatou que os indicadores ali estabelecidos são insuficientes para a avaliação do desempenho governamental em diversos aspectos da gestão administrativa. Por exemplo, enquanto no Caderno de Indicadores divulgado pelo Governo em 2013 tinham 82 indicadores, atualmente foram disponibilizados pelo Governo apenas 28 deles.

18. A meu ver, deve ser expedida recomendação ao Governo do Estado de Minas Gerais para que, em observância aos princípios da transparência e do controle, incluam mais indicadores, naquele endereço eletrônico, que possibilitem a verificação efetiva do desempenho finalístico das ações governamentais.

### **3.2 – Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG**

#### **3.2.1 Participação Popular na revisão do PPAG**

19. O PPAG é o instrumento pelo qual o Estado define qual será o escopo de sua atuação para um período de quatro anos, estipulando programas e ações de governo, com suas respectivas metas físicas e orçamentárias, que serão executadas ao longo desse período.

20. A Lei nº 20.024/2012 instituiu o PPAG para o quadriênio 2012-2015, o qual, por previsão da própria lei, deve ser revisado a cada ano para atualização do plano de integração das novas demandas da sociedade. No exercício de 2015, a revisão do PPAG ocorreu por meio da Lei nº 21.694, publicada em 09/04/2015, quando foram incluídos no instrumento 7 programas, sendo todos do tipo associado; excluídos 23 programas, sendo 4 estruturadores, 18 associados e 1 especial; alterados 87 programas, com a inclusão de 135 ações e a exclusão de 88; e



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

a transposição para outras UOs de 11 programas, em virtude da necessidade de reestruturação da Administração Pública do Estado, a partir de 2015.

21. Nesse contexto, a Unidade Técnica identificou a baixa transparência de determinados programas, em razão da ausência de justificativas nos processos de inclusão e exclusão: Programa de Universalização do Acesso a Serviços de Telecomunicações em Minas Gerais – Minas Comunica (173) e Programa 224 – Apoio a Infraestrutura, Construção e Dinamização Econômica Municipal.

22. O gestor não apresentou esclarecimentos sobre o apontamento.

23. Dessa forma, considero prudente a expedição de recomendação ao Governo do Estado de Minas Gerais para que realize melhorias na transparência dos processos de exclusão e inclusão de programas e ações, quando da revisão do PPAG, e na execução dos programas e ações incluídos.

24. Destaco, ainda, que, em observância às disposições contidas no artigo 2º, III, da Lei nº 21.149/2014, houve a apresentação de emendas formuladas pelo Poder Legislativo do Estado ao PPAG que, em síntese, constituíram-se na inclusão de 1 programa associado e de 24 ações em 16 programas já existentes; e a alteração de outras 80 ações de 45 programas, visando a redistribuição regional de recursos e a mudança de nomes, de finalidade, de produto ou de unidade de medida.

25. Das 24 ações incluídas no PPAG/2015 pelo Poder Legislativo, 22 tiveram origem na Comissão de Participação Popular da ALMG – CPP.

26. De acordo com a Unidade Técnica, ao todo, as alterações no PPAG/2015 tiveram previsão de um impacto orçamentário anual de R\$ 35,072 milhões, sendo executados R\$ 22,758 milhões (64,89% do planejado e 0,03% do Orçamento Geral executado pelo Estado – maior valor dos últimos 05 anos).



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

27. Entretanto, após análise individualizada de todas as ações do PPAG, inclusive daquelas 36 já existentes, foi verificado que 26 delas não apresentaram execução dos créditos orçamentários previstos ou autorizados, dentre as quais 14 foram incluídas em 2015. Foi identificada também a concentração da execução orçamentária dos créditos no último quadrimestre de 2015 (97,42%), fato considerado estranho, haja vista que as ações sociais, em regra, demandam recursos de maneira contínua ao longo do exercício.

28. Pois bem. Da mesma forma que em exercícios anteriores, não se verificou em 2015 a eficácia das políticas de participação popular na execução orçamentária, haja vista a perda de sua representatividade no orçamento do Estado ao longo dos anos, em desacordo com o que dispõe o artigo 157, §5º da CE/89 e o artigo 8º, §2º da Lei nº 20.024/2012.

29. Isso porque, apesar de as audiências públicas serem efetivamente realizadas, com o levantamento de demandas sociais pelo Poder Legislativo do Estado, ao final, as políticas não são executadas. O mesmo ocorreu em 2015, como bem destacou a Unidade Técnica, à fl. 42:

(...) foi substancial o acréscimo no valor aportado, contudo, a execução orçamentária se concentrou no final do exercício, além das várias ações sem execução.

30. O Poder Executivo já foi advertido diversas vezes em pareceres prévios emitidos anteriormente, para que sejam envidados esforços para a ampla participação popular e a execução das políticas por ela levantadas, em cumprimento ao dispositivo constitucional.

31. Em sede de defesa, a SEPLAG ressaltou que as demandas advindas da participação popular não seguem o rito convencional e, por isso, o cumprimento de todas as suas etapas requer tempo e adaptação. Além disso, informou que (fls. 735/736):

(...) Outro ponto que justifica a execução concentrada ao final do ano refere-se à especificidade vivenciada durante o processo de elaboração da Lei Orçamentária do exercício de 2015. Com a mudança dos parâmetros macroeconômicos que embasaram as projeções das receitas e despesas



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

orçamentárias previstas, se fez necessário promover modificações na proposta orçamentária encaminhada em setembro de 2014. Diante disso, todo o processo de abertura do exercício de 2015 foi postergado para após a publicação da Lei Orçamentária Anual, Lei nº 21.695, ocorrida em 9 de abril de 2015.

32. Ao final, destacou que novos esforços serão implementados pelo Governo do Estado para que ocorra a efetiva execução das políticas públicas oriundas da participação popular.

33. A meu ver, as justificativas não esclarecem os apontamentos. Primeiro, porque são as mesmas já utilizadas desde a análise das contas do exercício de 2012. Segundo, porque, de acordo com a Unidade Técnica, é possível verificar a não priorização da execução das políticas públicas oriundas da CPP, por terem sido executadas apenas ao final do exercício, em dezembro de 2015 (fl. 736):

(...) registra-se que essa execução se deu, em regra, em dezembro, ou seja, no encerramento do exercício, o que não mostra uma relação muito estreita com o atraso na abertura do Orçamento; mostra, ao contrário, a não priorização dessas ações na execução do PPAG, especialmente em um contexto de desaceleração econômica como ocorreu em 2015, o que é corroborado no parágrafo seguinte da presente defesa, onde foi informado que a execução das demandas da CPP está vinculada à existência de recursos suficientes para a sua manutenção.

34. Apesar de o Relator das contas de 2014 não ter reiterado as recomendações expedidas em exercícios anteriores a esse respeito, tendo em vista a intenção do atual Governo de ampliar os processos de participação popular na formulação de políticas públicas estaduais, consubstanciada na reunião da primeira sessão legislativa da ALMG, entendo que devem ser integralmente mantidas na análise das contas do exercício de 2015 as seguintes exigências:

- a) Realização de esforços para a efetiva execução e realização das políticas públicas oriundas da Comissão de Participação Popular;



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

- b) Realização de esforços para a intensificação da participação da sociedade no planejamento governamental.

### 3.2.2 Responsabilidade Social no Estado

35. Nos termos da Lei nº 15.011/2004, a Responsabilidade Social no Estado consiste na implementação de políticas públicas, planos, programas, projetos e ações que visam assegurar acesso da população à assistência social, educação, serviços de saúde, emprego, alimentação de qualidade, segurança pública, habitação, saneamento, transporte e lazer, com equidade de gênero, etnia, orientação sexual, idade e condição de deficiência.

36. Essa mesma Lei alterou dispositivos da Lei nº 14.172/2002 (parágrafo único do artigo 4º), que instituiu o Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS, para criar mais uma obrigação ao Governo do Estado de apresentar, anualmente, programa emergencial para o desenvolvimento dos municípios classificados nas cinquenta últimas posições no relatório do Índice, que expressa o nível de desenvolvimento de cada município mineiro nas dimensões de educação, saúde, segurança pública, emprego e renda, gestão, habitação, infraestrutura e meio ambiente, cultura, lazer e desporto.

37. A fim de que a norma fosse cumprida, a partir de 2012, a LDO do Estado de Minas Gerais passou a determinar que a proposta orçamentária deveria ser acompanhada de um demonstrativo evidenciando os programas e suas respectivas parcelas orçamentárias destinadas a aplicação naqueles municípios.

38. No exercício de 2013, apesar de se ter constatada a apresentação dos demonstrativos nas respectivas LOA's, não ficou evidenciada a respectiva execução orçamentária dessas parcelas. Em 2014, as informações prestadas no Relatório Institucional de Monitoramento de todos os Programas e na LOA também foram insuficientes para comprovar a efetividade do cumprimento do parágrafo único do artigo 4º da Lei nº 14.172/2002.





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

39. Em relação ao exercício de 2015, a Unidade Técnica constatou que os recursos programados na LOA para esse fim totalizaram R\$ 1,561 bilhão em 143 programas, tendo sido executados R\$ 1,156 bilhão em 106 deles (74,07% da previsão). Contudo, também foram verificadas inconsistências nas informações prestadas pelo Governo, já que não houve execução de 48 programas previstos na LOA, sendo que outros 11, que sequer possuíram previsão na LOA, apresentaram realização de despesas.

40. Questionada sobre o assunto, a SEPLAG reconheceu as falhas constantes na metodologia adotada para apuração das informações e considerou necessário o aprimoramento da transparência dos dados.

41. Apesar disso, a Unidade Técnica ainda destacou outras duas recomendações: (i) necessidade de que seja aprimorado o demonstrativo da programação da LOA, em que têm sido contemplados todos os programas do PPAG que contenham recursos previstos para os municípios classificados nas cinquenta últimas posições no IMRS; e (ii) necessidade de demonstração de que os municípios contemplados são efetivamente os mais necessitados.

42. Da mesma forma, houve o descumprimento ao que dispõe o §1º do artigo 8º da Lei nº 15.011/2004. Isso porque mais uma vez não foram estabelecidas proposições, no Balanço Social, de medidas corretivas a serem incorporadas à LDO para os casos nos quais não tenham sido atingidas as metas fixadas nos Anexos Sociais da Lei.

43. Esse descumprimento também já foi constatado nas contas do Governo do Estado nos exercícios de 2010, 2012, 2013 e 2014, quando foram expedidas recomendações para que o dispositivo fosse alterado, de modo a viabilizar a sua efetiva aplicação.

44. Segundo o relatório técnico, a SEPLAG se manifestou a esse respeito, no Relatório de Controle Interno, informando que (fl. 44):



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

(...) em 2014, foram executados 89% dos valores previstos no conjunto dos programas sociais, percentual esse considerado satisfatório de acordo com a metodologia de desempenho adotada pelo Governo, levando-a a considerar que não caberia a exigência de apresentação de medidas corretivas a serem implementadas no próximo exercício. Entretanto, conforme consta do Balanço Social de 2014, a avaliação do desempenho individual das 499 ações contempladas nos programas sociais naquele exercício mostrou que apenas 51,30% delas apresentaram realização física satisfatória (entre 70% e 130% do planejado) e 26,45%, execução financeira no mesmo intervalo; 21,04% não apresentaram execução física e 16,23%, execução financeira. Portanto, embora o desempenho financeiro consolidado tenha sido satisfatório, pontualmente, ele não o foi em várias ações, não se sustentando a afirmação de que não caberia a exigência de apresentação das referidas medidas corretivas para 2015, assim como para 2016, tendo em vista a ocorrência das mesmas apurações também em 2015, conforme demonstrado a seguir.

No Balanço Social de 2015 que, por força do *caput* do art. 8º da Lei 15.011/04, deve integrar a Prestação de Contas Anual do Governador, em anexo específico e didático, contendo a prestação de contas dos resultados sociais alcançados no exercício anterior, foi incluído o resultado da análise da execução financeira dos programas e ações sociais: global; por tipo de orçamento; de rede de desenvolvimento; de programa; de função de Governo e por região administrativa – além da avaliação do desempenho consolidado físico e financeiro das respectivas ações contempladas nesses programas. Também foi juntado o demonstrativo analítico da execução física e financeira das mencionadas ações. Diferentemente dos anos anteriores, em que foram descritos os principais resultados alcançados pelas políticas sociais no exercício, por setor de Governo, neste Balanço Social eles não constaram, tendo sido informado que farão parte do Relatório Anual de Avaliação, quando serão intempestivas para efeito da presente análise. Com isso, registra-se piora na qualidade desse documento.

45. Ou seja, além do descumprimento do §1º do artigo 8º da Lei nº 15.011/2004, foi identificada piora na qualidade das informações introduzidas no Balanço Social, haja vista a ausência de descrição dos principais resultados sociais alcançados no exercício, por setor de Governo, e o baixo grau de satisfação no desempenho físico e financeiro das ações sociais, o que enseja a apresentação de esclarecimentos pelos respectivos gestores responsáveis.

46. Sobre os apontamentos, foram apresentados esclarecimentos às fls. 615/617. De acordo com a Unidade Técnica, a SEPLAG (fls. 737/740):



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

(...) Em relação ao cumprimento do parágrafo único do art. 4º da Lei 14.172/02, informou que os Relatórios Institucionais de Monitoramento de 2016 passarão a conter o demonstrativo dos recursos previstos e executados, voltados ao desenvolvimento social dos municípios classificados nas cinquenta últimas posições do IMRS, por município, programa e ação, evidenciando o desempenho da política frente ao planejamento. E que também irão adequar o demonstrativo da programação da LOA 2017 de modo que a sua configuração seja similar àquela adotada nos Relatórios Institucionais de Monitoramento, para fins de comparação entre a programação e execução.

(...) Quanto ao §1º do art. 8º da Lei 15.011/04, a Seplag afirmou que a partir de sua leitura não é possível apreender qualquer referência a respeito da metodologia que deva ser adotada para a apuração do atingimento ou não das metas constantes nos anexos sociais. Nesse sentido, é aplicada a esse caso a mesma metodologia de aferição de desempenho utilizada durante o monitoramento, que considera o desempenho satisfatório aquele que se encontra na faixa de 70 e 130% em relação à meta programada.

(...) Quanto à piora na qualidade do Balanço Social, a Seplag informou que para o ano de 2016 irá manter a lógica adotada nos anos anteriores, em que apresentava os principais resultados alcançados pelas políticas sociais no exercício, por setor de Governo.

47. Considero os esclarecimentos insuficientes.

48. Primeiro, porque não há como verificar o cumprimento das ações voltadas à observância do parágrafo único do artigo 4º da Lei nº 14.172/02, por não ter sido disponibilizado o Relatório Institucional de Monitoramento do PPAG de 2016. Da mesma forma, ocorre com a LOA de 2017, que ainda não houve sua votação e aprovação.

49. Ou seja, embora o Estado de Minas Gerais sempre se disponha a observar as recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas em exercícios seguintes, mais uma vez, não houve o cumprimento.

50. Segundo, de acordo com a Unidade Técnica, os argumentos apresentados



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

pela defesa quanto ao descumprimento do §1º do artigo 8º da Lei 15.011/04 não trazem fatos novos aos autos. Isso porque a metodologia utilizada pelo Estado para a aferição do desempenho das ações sociais vai de encontro ao entendimento técnico, por avaliar as ações apenas pontualmente, e não em seu contexto geral. Assim, o desempenho das ações pode ser considerado satisfatório apenas individualmente, mas não em diversas ações conjuntas.

51. Terceiro, quanto à piora na qualidade do Balanço Social, a defesa informou que será adotada a mesma lógica já seguida em anos anteriores no exercício de 2016. A Unidade Técnica se comprometeu ao acompanhamento dessa informação.

52. Dessa forma, ratifico as recomendações já expedidas ao Governo do Estado de Minas Gerais em outros exercícios, inclusive nas contas de 2014, quanto à disponibilização de informações necessárias ao controle da eficácia das ações voltadas para o desenvolvimento social dos municípios com pior desempenho no IMRS, no seguinte sentido:

- a) Necessidade de o Governo do Estado de Minas Gerais se posicionar conclusivamente quanto ao tema concernente à disponibilização de informações necessárias ao controle da eficácia das ações voltadas para o desenvolvimento social dos 50 municípios com pior desempenho no IMRS;
- b) Necessidade de adoção de efetiva solução quanto ao cumprimento ou alteração da determinação prevista no §1º do artigo 8º da Lei 15.011/04.

### **3.3 – LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias**

53. A Constituição da República Federativa do Brasil define a Lei de Diretrizes Orçamentárias como a lei orçamentária cuja função precípua reside no estabelecimento de metas e prioridades da Administração Pública, pelo período de um ano, concretizando as diretrizes enumeradas no Plano Plurianual. Nos termos do art. 165, §2º, da CR/88, a LDO orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

54. Juntamente à previsão constitucional, a LDO recebe regramento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – LC nº 101/2000 – em seu artigo 4º.

55. No Estado de Minas Gerais, a LDO de 2015 está consubstanciada na Lei Estadual nº 21.447, de 1/08/2014, que será a seguir analisada, de acordo com os apontamentos mais importantes trazidos no relatório elaborado pela Unidade Técnica.

### 3.3.1 Audiências Públicas Regionais

56. Assim como na LDO de 2014, a Unidade Técnica verifica a inobservância ao art. 155, §5º<sup>1</sup>, da Constituição do Estado de Minas Gerais, na LDO de 2015. O dispositivo prescreve a necessidade de a LDO fixar percentual igual ou superior a 1% da receita corrente ordinária do Estado, a ser incluído na LOA, para o atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais.

57. O descumprimento da exigência constitucional já fora objeto de recomendação no parecer prévio das contas do governador relativo a exercícios anteriores (desde 2005, como aponta o relatório técnico).

58. A omissão inviabiliza o acompanhamento dos gastos com publicidade, cujo limite tem como parâmetro o percentual das despesas relativo às propostas priorizadas nas audiências públicas, nos termos do art. 158, §2º, da Constituição Mineira.

59. O comando do art. 155, §5º, da CE/89 visa incentivar a realização de audiências públicas, em prestígio à democracia participativa, o que torna seu cumprimento ainda mais desejável.

---

<sup>1</sup> § 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.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

60. Sobre o apontamento, a SEPLAG informou que o Decreto nº 46.774/2015 instituiu os Fóruns Regionais de Governo, que foram realizados em 37 encontros e contaram com a participação de 17.923 pessoas. Apesar da informação, o Governo do Estado não se manifestou quanto à fixação do percentual igual ou superior a 1%, conforme determina o art. 155, §5º, da Constituição do Estado de Minas Gerais.

61. Dessa forma, reitero o posicionamento já exarado por este Ministério Público de Contas no parecer do exercício anterior de que, enquanto estiver em vigor a atual norma consubstanciada no art. 155, § 5º, da CE/89, o Estado de Minas Gerais lhe deve observância, razão pela qual deve ser expedida recomendação ao Chefe do Poder Executivo para que, ao encaminhar à Assembleia Legislativa de Minas Gerais o projeto de LDO dos próximos exercícios, faça constar percentual não inferior a 1% da receita orçamentária corrente ordinária do Estado, destinado ao atendimento das propostas eventualmente priorizadas nas audiências públicas regionais.

62. Considerando a instituição de Fóruns Regionais, por meio do Decreto nº 46.774/2015, ratifico também o posicionamento técnico e entendo que deve ser expedida recomendação ao Governo do Estado no sentido de que seja elaborado um mecanismo de acompanhamento das propostas originadas dos respectivos Fóruns, do volume de recursos envolvidos e da avaliação destas.

### **CAPÍTULO 4 – EXECUÇÃO DA LOA**

63. A Lei Orçamentária Anual (LOA) é, entre as leis orçamentárias, a dotada de mais concretude, por ter como núcleo a previsão da receita e a fixação da despesa. A disciplina constitucional da matéria se concentra, basicamente, no art. 165, III, e em seus §§5º, 6º, 7º e 8º, complementada pelo art. 5º, da LRF.

64. No Estado de Minas Gerais, para o exercício de 2015, foi editada a Lei Estadual nº 21.695, de 09 de abril de 2015, cujo orçamento previsto foi deficitário em R\$ 7,273



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

bilhões, com receita estimada em R\$ 81,383 bilhões e despesa fixada em R\$ 88,656 bilhões, incluídas as operações intraorçamentárias.

65. Em virtude da necessidade de observância do equilíbrio orçamentário-financeiro proposto pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, chama à atenção a edição pelo Estado de Minas Gerais de LOA com projeção de déficit orçamentário para o exercício de 2015.

66. Questionada a esse respeito, a SEPLAG esclareceu que foram realizadas diversas ações voltadas à prevenção do desequilíbrio da execução orçamentária de 2015, sobretudo a partir da reestruturação das instâncias de governança, nas esferas da coordenação do planejamento e da gestão do Governo do Estado. Nesse sentido, foram expedidas diversas normas pela Câmara de Orçamento e Finanças – COF destacadas pela Secretaria em sua manifestação.

67. Apesar das justificativas, a Unidade Técnica verificou na execução orçamentária de 2015 um expressivo déficit de R\$ 8,964 bilhões, que será objeto de apreciação a seguir, juntamente com outros apontamentos realizados pela CFAMGE a respeito da LOA.

### **4.1 – Execução Orçamentária da Despesa Global, de acordo com o PMDI e o PPAG**

68. Analisando a execução orçamentária global apresentada na LOA sob os aspectos trazidos nas redes de desenvolvimento integrado do PMDI, nos programas do PPAG, por categoria de ação, e nos programas estruturadores, a Unidade Técnica identificou o seguinte:

- a) Expressiva redução de 41,40% na execução orçamentária global do Orçamento de Investimentos, em relação a 2014, verificada em todas as categorias de ações deste orçamento, além do descompasso na execução orçamentária das atividades-fim, que superou em 99,03% o planejamento da LOA em 2015;



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

- b) Expressivo recuo de 19,86% no valor executado nas redes de Desenvolvimento em 2015, em relação a 2014, com maiores perdas nas Redes de Cidades, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Rural, e Infraestrutura e Identidade Mineira, que constitui reflexo da acentuada redução no quantitativo dos programas estruturadores e associados, assim como dos recursos a eles alocados;
- c) Elevação significativa na participação dos Programas Especiais no Orçamento Geral executado pelo Estado, passando de 65,21% em 2014 para 73,77% em 2015, impactada especialmente pelos aumentos nos gastos com pessoal ativo e encargos sociais, com contemplação financeira do RPPS, proventos de inativos civis e pensionistas, e amortização, juros e encargos das dívidas contratuais internas;
- d) Elevação de 9,77% dos dispêndios com as atividades-meio do Orçamento Fiscal, também impactado pela elevação dos gastos com pessoal ativo e encargos sociais, sendo apurada de outra parte a redução dos projetos daquele orçamento, fortemente verificada nos programas estruturadores;
- e) Apropriação de expressivo montante de despesas de pessoal e encargos sociais no Programa Especial 701 – Apoio à Administração Pública, relativas a programas diversos, as quais, se devidamente apropriadas nestes, viabilizariam maior transparência aos custos envolvidos em cada ação e programa governamentais;
- f) Ineficácia na execução orçamentária de boa parte dos programas estruturadores, em relação ao planejamento da LOA 2015, em que pese a sua importância estratégica no quadro de programas governamentais, havendo também aqueles cujos valores reduziram expressivamente, em relação ao exercício de 2014;





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

g) Expressiva redução de 32,09% dos gastos com investimentos nos programas estruturadores, em relação a 2014.

69. Sobre os apontamentos, de acordo com a Unidade Técnica, a SEPLAG informou que (fl. 68):

(...) a mudança de Governo, ocorrida em 2015, provocou a revisão do plano de atuação, com a redefinição de metas e prioridades, impactando diretamente a execução dos programas Estruturadores, além da conclusão dos objetivos de alguns e da perda do caráter estratégico de outros.

Sobre a queda dos investimentos, especialmente nos Estruturadores, a Seplag informou ter ocorrido a migração dos recursos para acobertar despesas de manutenção. Informou, ainda, que o expressivo aumento da participação dos Programas Especiais justificou-se basicamente pelo aumento das despesas de pessoal, serviços da dívida e complementação para pagamento de inativos, e que a elevação das Atividades-Meio do Orçamento Fiscal foi impactada pelo incremento no valor das despesas com pessoal ativo e encargos sociais.

Por fim, alegou que a redução dos Projetos do OF está associada à redução das operações de crédito contratuais, sendo necessário honrar compromissos já assumidos e equilibrar as contas públicas antes de dar início a novos processos de contratação com organismos financeiros nacionais e internacionais e incrementar o dispêndio com investimentos.

70. Ou seja, as ocorrências apontadas tiveram por fundamento a migração dos recursos para o pagamento de despesas com manutenção e a redução das operações de créditos contratuais.

71. Não houve manifestação do Governo sobre os vícios indicados.

72. Considerando a importância do teor dos apontamentos efetuados pela Unidade Técnica, ratifico o posicionamento e entendo que devem ser expedidas recomendações ao Governo do Estado de Minas Gerais sobre as falhas identificadas na execução orçamentária global.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

### **4.2 – Orçamento Fiscal**

#### **4.2.1 Créditos Adicionais**

73. Segundo a definição dada pelo art. 40 da Lei nº 4.320/64, créditos adicionais são autorizações de despesas não computadas no orçamento ou dotadas de forma insuficiente. Possuem regramento nos arts. 40 a 46 daquela lei e apresentam-se em três modalidades: suplementares, especiais e extraordinários.

74. Os primeiros são destinados ao reforço da dotação orçamentária, quando no curso da execução se constata que a previsão seria insuficiente para realizar todas as despesas necessárias. De outro modo, os créditos especiais e extraordinários se relacionam à autorização de despesas não computadas originalmente no orçamento. Os dois últimos se diferenciam quanto à natureza da despesa, pois os especiais podem atender quaisquer delas, enquanto os extraordinários são empregados exclusivamente para despesas urgentes e imprevisíveis, em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

75. Segundo o relatório técnico, em 2015, não foram abertos créditos especiais ou extraordinários. Já a abertura de crédito suplementar ocorreu por meio da expedição de 177 decretos estaduais, incrementando ao Orçamento Fiscal um total líquido de R\$ 7,236 bilhões, com recursos oriundos do excesso de arrecadação da nova fonte criada pelo Estado sob o número 81 – Depósitos Judiciais (Lei nº 21.720/2015). Ao final do exercício de 2015, teve-se uma dotação total autorizada de R\$ 95,892 bilhões, o que representa um aumento de 8,16% da receita inicialmente prevista na LOA.

##### **4.2.1.1 Créditos Adicionais Suplementares**

##### **- Poder Executivo**

76. A LOA referente ao exercício de 2015, ao estimar as receitas e fixar as despesas do Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais, autorizou o Poder Executivo a



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

suplementar os créditos inicialmente previstos até o limite de 10% (dez por cento) da despesa fixada no Orçamento Fiscal do Estado, nos termos do caput de seu art. 8º.

77. Em consulta ao SIAFI, a Unidade Técnica verificou que as suplementações abertas a favor do executivo observaram devidamente o limite previsto na LOA, no valor total de R\$ 2,732 milhões, representando 3,08% do crédito inicial fixado.

78. Entretanto, no parágrafo único desse mesmo artigo, tal como ocorreu em exercícios anteriores, a LOA desonerou desse limite as seguintes despesas:

(...) Parágrafo único. Não oneram o limite estabelecido no caput:

I – as suplementações de dotações referentes a pessoal e encargos sociais;

II – as suplementações com recursos vinculados, quando se referirem a remanejamento ou utilizarem como fonte o excesso de arrecadação e o saldo financeiro desses recursos;

III – as suplementações com recursos diretamente arrecadados, quando se referirem a remanejamento ou utilizarem como fonte o excesso de arrecadação e o superávit financeiro desses recursos;

IV – as suplementações de dotações referentes ao pagamento da dívida pública, de precatórios e de sentenças judiciais, bem como os créditos à conta da dotação Reserva de Contingência e aqueles destinados à contrapartida a convênios, acordos e ajustes;

V – as suplementações de dotações com recursos constitucionalmente vinculados aos municípios;

VI – as alterações da modalidade da despesa e do identificador de procedência e uso de que trata o art. 17 da Lei nº 21.447, de 2014.

79. Em relação às suplementações amparadas nesse dispositivo, em 2015, o Poder Executivo realizou a abertura do total de R\$ 10,641 bilhões, representando 12% do crédito inicial fixado na LOA 2015.

80. A esse respeito, desde 2010 a Unidade Técnica alerta que, ao excluir esses gastos do limite fixado para abertura dos créditos suplementares, são ofendidos o art. 167, VII, da CR/88, o art. 161, VII, da Constituição de Minas Gerais e o art. 5º, III, § 4º, da LRF, além dos princípios orçamentários.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

81. O critério legal para apuração do limite já fora objeto de discussão na análise de contas anteriores, alegando a SEPLAG que as despesas seriam de caráter obrigatório, o que justificaria maior grau de autonomia no seu gerenciamento. Na sessão de julgamento do exercício de 2014, foi expedida recomendação alertando-se para a impropriedade das exclusões, conforme o excerto:

(...) **recomendo, ao Executivo**, que, ao elaborar Projeto de Lei Orçamentária Anual, observe os comandos do § 8º do art. 165 e dos incisos III, VI e VII do art. 167, ambos da Constituição da República; do § 4º do art. 5º da Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000; do art. 7º da Lei nº 4.320, de 17/3/1964, e demais normas legais pertinentes à matéria. Isso se faz necessário para que não se deixe de fixar outros parâmetros que balizem, de forma clara e precisa, a autorização para a abertura de créditos adicionais, a exemplo do formato adotado na LOA da União, a fim de evitar que disposições iguais às dos parágrafos únicos dos artigos 8º e 10 da LOA, de 2014, continuem a se repetir. (...)

Outrossim, **deverá a Assembleia Legislativa**, ao votar Projeto de Lei Orçamentária Anual, atentar para as vedações constitucionais e legais acerca da autorização de créditos, sendo imprescindível, por força das sobreditas normas, que o ato de concessão de créditos adicionais, ainda que especificados por natureza da despesa, expresse o correspondente valor a ser adicionado ou o limite percentual máximo sobre a receita orçada.

**Determino** que tais recomendações sejam contempladas no Projeto de Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2017, tendo em vista o tempo exíguo entre a deliberação deste Tribunal sobre as contas e a data fixada constitucionalmente para encaminhamento da proposta orçamentária do exercício financeiro de 2016 ao Poder Legislativo.

82. Enfatizo que inexistente qualquer dispositivo normativo a afastar a rigidez orçamentária nessas hipóteses, pelo que não subsiste o argumento da SEPLAG de excluir as despesas de caráter obrigatório. Nos presentes autos, de acordo com a Unidade Técnica, a Secretaria informou o seguinte (fl. 74):

(...) a determinação do Conselheiro Relator foi cumprida por meio de emenda do Poder Legislativo ao Projeto de Lei Orçamentária para o exercício de 2016, estabelecendo percentual



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

único para a abertura de créditos suplementares. O mesmo relatório ainda informa que a Emenda 694 ao PL 2938/15 aprovou limite de suplementação de 40% para o Orçamento Fiscal, tendo sido confirmada essa informação, por esta equipe, na LOA de 2016.

83. De qualquer forma, a irregularidade permanece para esse exercício de 2015. Assim, considero irregular a exclusão de despesas do câmputo do limite de autorização da suplementação, por caracterizar abertura ilimitada de créditos adicionais, em desacordo com os preceitos (art. 167, VII, da CR/88) e os princípios constitucionais.

84. Isso porque a recomendação aqui exposta vem desde exercícios anteriores a 2014, não sendo novidade no julgamento das contas daquele processo.

85. Não resta dúvida de que a técnica de excluir certas despesas do câmputo do percentual autorizado não se revela a mais apropriada, na medida em que frustra a transparência da atuação financeira do Estado, dificultando, assim, o controle social e externo.

86. A meu ver, o posicionamento atualmente adotado pelo Tribunal de Contas, neste ponto, merece ser revisto, a fim de que se concretize um controle eficiente da abertura de créditos suplementares, dentro dos parâmetros e limites previstos na lei orçamentária anual.

### **- Poder Legislativo**

87. Para a Assembléia Legislativa do Estado e seu Fundo de Apoio Habitacional – FUNDHAB, a LOA autorizou a abertura de créditos suplementares até o limite de 10% dos seus créditos. As suplementações abertas a favor do Legislativo, no total de R\$ 73,062 milhões, observaram devidamente o limite fixado na Lei.

### **- Demais órgãos**

88. No que tange à abertura de créditos suplementares para o Poder



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública, a LOA não trouxe autorização prévia de percentual de suplementação, como fizera no tocante ao Poder Executivo. Portanto, os créditos suplementares abertos dependiam de autorização por lei específica. Nesse contexto, foram editados os seguintes diplomas legais autorizativos no curso do exercício ora analisado:

- **Lei 21.844**, de 30 de novembro de 2015: autorizou a abertura de crédito suplementar ao Orçamento Fiscal do Estado em favor do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, até o limite de R\$ 1,150 milhão, com a finalidade de atender a Outras Despesas Correntes;
- **Lei 21.712**, de 02 de julho de 2015, e **Lei 21.844**, de 30 de novembro de 2015: autorizaram a abertura de crédito suplementar ao Orçamento Fiscal do Estado em favor do TJMG, até o limite de R\$ 396,043 milhões, para atender despesas com pessoal e encargos sociais;
- **Lei 21.712**, de 02 de julho de 2015: autorizou a abertura de crédito suplementar ao Orçamento Fiscal do Estado em favor do TJMMG, até o limite de R\$ 791 mil, para atender a Outras Despesas Correntes;
- **Lei 21.844**, de 30 de novembro de 2015: autorizou a abertura de crédito suplementar ao Orçamento Fiscal do Estado em favor do Ministério Público Estadual, até o limite de R\$ 108,100 milhões, para atender a despesas com pessoal e encargos sociais;
- **Lei 21.783**, de 02 de outubro de 2015: autorizou a abertura de crédito suplementar ao Orçamento Fiscal do Estado em favor da Defensoria Pública, até o limite de R\$ 12,605 milhões, para atender a despesas com pessoal e encargos sociais.

89. Destaco que não foram apresentadas irregularidades específicas pela Unidade Técnica a esse respeito, valendo-se apenas o vício anteriormente anotado quanto à abertura de créditos suplementares fora do limite estabelecido pela LOA 2015, em razão do parágrafo único do art. 8º da LOA, configurando ofensa aos artigos 167, VII, da CR/88, e 161, VII, da CE/89, bem como ao artigo 5º, §4º, da LRF, que tratam da vedação de créditos com dotação ilimitada.

### **4.2.1.2 Transposição, transferência e remanejamento de dotações orçamentárias**

90. A LOA 2015 autoriza ao Poder Executivo, em seu artigo 15, a realização de transposição, remanejamento, transferência ou utilização, total ou parcial, de programas, ações,



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

metas, indicadores e dotações orçamentárias, em decorrência da extinção, da transformação, da transferência, da incorporação ou do desmembramento de órgãos e entidades, ou de alterações de suas competências ou atribuições, autorizadas por lei que altere a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo, a fim de viabilizar a compatibilização entre o planejamento e o orçamento.

91. No exercício de 2015, de acordo com a Unidade Técnica (fl. 78):

(...) houve a transposição de dotações orçamentárias, no montante de R\$ 1,909 milhão. Essas modificações foram realizadas em virtude de mudanças autorizadas pela Lei 21.693, de 26/3/15, alterando a Lei Delegada 179, de 1/1/11, que dispõe sobre a organização básica e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado e a Lei Delegada 180, de 20/1/11, que dispõe sobre a sua estrutura orgânica e dá outras providências.

92. Ocorre que, no julgamento das contas do exercício de 2014, o Tribunal de Contas expediu recomendação ao Estado de Minas Gerais para que os procedimentos de remanejamento, transposições ou transferências fossem autorizados por lei específica, diferente da lei de orçamento, nos termos do inciso VI do artigo 167 da Constituição Federal.

É entendimento pacífico na doutrina que, em consonância com o disposto no § 8º do art. 165 e do inciso VI do art. 167 da Constituição da República, a transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação orçamentária para outra ou de um órgão para outro somente podem ser autorizados por lei específica. (...)

**Recomendo** ainda que os procedimentos prescritos no art. 16 da referida lei (remanejamentos, transposições ou transferências) sejam autorizados por lei específica que não a lei de orçamento, consoante preceitua o inciso VI do art. 167 da Constituição da República.

93. Apesar de a SEPLAG ratificar o cumprimento da recomendação, informando que os respectivos procedimentos são autorizados por lei específica, a exemplo a Lei nº 21.693/2015, a Unidade Técnica destacou que (fl. 79):



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

(...) de acordo com os citados decretos (124 e 290), as transposições das dotações orçamentárias dos órgãos e entidades foram feitas nos termos da LOA 2015, visando atender às competências definidas na Lei 21.693/15. Entretanto, conforme se verifica nessa lei, houve alteração na estrutura orgânica do Estado, porém não consta artigo específico sobre transposições de dotações.

94. Além disso, a SEPLAG informou ainda que, em cumprimento à recomendação expedida pelo Tribunal nas contas de 2014, foram inseridas as autorizações para a realização de transposição orçamentária nos seguintes projetos de lei para 2016: 3.503/2016; 3.504/2016; 3.506/2016; 3.508/2016; 3.509/2016; 3.510/2016; 3.511/2016; 3.512/2016 e 3.514/2016.

95. A Unidade Técnica confirmou a veracidade das informações e se comprometeu a acompanhar no exercício financeiro de 2016 a tramitação dos projetos na ALMG e a conseqüente regularização desse apontamento.

96. De qualquer forma, a irregularidade existe para o exercício de 2015. Assim, diante da ausência de artigo específico sobre as transposições na Lei nº 21.693/2015, citada pela SEPLAG, de acordo com a informação técnica, considero irregular a realização dos procedimentos prescritos no art. 16 da referida lei sem autorização por lei específica, que não a lei de orçamento, em descumprimento ao inciso VI do art. 167 da Constituição da República.

### **4.2.2 Execução Orçamentária da Receita e Despesa Fiscal e Resultado Orçamentário**

#### **4.2.2.1 – Resultado Orçamentário**

97. Conforme já dito, no Estado de Minas Gerais, para o exercício de 2015, foi editada a Lei Estadual nº 21.695, de 09 de abril de 2015, cujo orçamento previsto foi deficitário em R\$ 7,273 bilhões (despesa maior que receita), com receita estimada em R\$ 81,383 bilhões e despesa fixada em R\$ 88,656 bilhões, incluídas as operações intraorçamentárias.





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

98. Sobre o assunto, a SEPLAG informou a adoção de diversas medidas pelo Estado a fim de que fosse observado devidamente o equilíbrio orçamentário e financeiro das contas públicas.

99. Contudo, à fl. 81 do relatório, a Unidade Técnica verificou que, em que pese as medidas implementadas, o resultado orçamentário do Estado, ao final de 2015, revelou um déficit de R\$ 8,964 bilhões (123,25% do projetado, R\$ 7,273 milhões), ou seja, as despesas realizadas permaneceram superiores às receitas.

Apesar das medidas implementadas pelo Estado para prevenção do desequilíbrio na execução orçamentária, apresentadas por meio do ofício GAB N. 703/15, conforme consta do item 3.4.1 deste relatório, considera-se que as mesmas não foram suficientes para reverter o resultado desfavorável apresentado no referido Balanço. **Posto isso, torna-se necessário que o Estado se manifeste quanto à realização da despesa em montante superior à receita, esclarecendo de que forma os compromissos financeiros de curto prazo foram honrados em face do descompasso entre as receitas e as despesas.**

100. Da mesma forma que o relatório técnico (fls. 742/743), a análise desse tópico será realizada no item 5.2 deste parecer, juntamente com o estudo da Programação Orçamentária e Financeira da Despesa e Controle Bimestral da Receita.

101. Já adianto que, segundo a Unidade Técnica, o apontamento deve ser mantido, tendo em vista que o Governo apresentou apenas esclarecimentos genéricos sobre a atual situação econômica, fiscal e orçamentária do Estado, não trazendo justificativas relevantes sobre como os compromissos financeiros de curto prazo seriam honrados, diante da projeção deficitária do orçamento.

### **4.2.2.2 - Das despesas correntes intraorçamentárias**

102. As Despesas Correntes Intraorçamentárias subdividem-se em três grupos: Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes e Juros e Encargos da Dívida. O Estado



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

de Minas Gerais, ao fazer o enquadramento dos gastos com serviços de terceiros, inseriu-os no grupo 1 - Pessoal e Encargos Sociais.

103. Conforme ressaltado pela Unidade Técnica, de acordo com os procedimentos estabelecidos no Manual da STN - Portaria 637, de 18/10/2012, as despesas relativas à mão de obra terceirizada devem ser classificadas no grupo de despesa 3 - Outras Despesas Correntes -, elemento de despesa 34 - Outras Despesas Decorrentes de Contratos de Terceirização-, e não no grupo de despesa 1 - Pessoal e Encargos Sociais.

104. A mesma irregularidade já foi objeto de análise em exercícios anteriores e, inclusive, de recomendação pelo Tribunal de Contas no julgamento das contas do Estado de 2014:

(...) Atentar, nos próximos exercícios, para as alterações promovidas pela STN no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, e no manual de Demonstrativos Fiscais, especificamente no que tange à classificação dos Gastos realizados com Serviços de Terceiros relativos à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização empregada em atividade-fim da instituição ou inerente a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo Plano de Cargos e Salários do Quadro de Pessoal.

Por se tratar de falhas na classificação orçamentária, e considerando que a publicação do parecer prévio, relativo ao exercício financeiro de 2013, ocorreu em 17/9/2014, ocasião em que o orçamento de 2014 já estava em curso, e que naquela data a proposta orçamentária para o exercício de 2015 já havia sido encaminhada para a Assembleia Legislativa, conforme informado no relatório da CGE, não foi possível, portanto, alterar tais classificações. Dessa forma, **recomendo** o saneamento dessas impropriedades na proposta orçamentária de 2016.

105. A esse respeito, a SEPLAG apresentou esclarecimentos (fl. 106):

Conforme o Projeto de Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2016, as despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal foram classificadas no elemento de despesa 34 (Outras Despesas de



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização) e no grupo de despesa 1 (Pessoal e Encargos Sociais).

Tal classificação visa manter os critérios e as alocações executados em exercícios anteriores e orientados pela própria STN, essenciais para a utilização de séries históricas que objetivam a comparabilidade, análise e avaliação desse tipo de despesa. Nesse contexto, conforme a Resolução CFC N.º 1.374, de 16 de dezembro de 2011, a qual dá nova redação à NBC TG Estrutura Conceitual – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Relatório Contábil-Financeiro, a consistência auxilia no alcance da comparabilidade, uma vez que se refere à utilização, de um período para o outro, dos mesmos métodos para os mesmos itens. Ressalta-se que a comparabilidade consiste em uma das características qualitativas da informação contábil-financeira útil.

106. Apesar das informações, a irregularidade permanece. As despesas não foram classificadas no grupo de despesa 3 – Outras Despesas Correntes, consoante determina a Secretaria do Tesouro Nacional.

107. Em sede de defesa, também não foram apresentados esclarecimentos que pudessem corrigir o vício aqui anotado.

108. Dessa forma, ratifico o posicionamento e entendo que as recomendações já expedidas ao Governo do Estado de Minas Gerais em outros exercícios, inclusive nas contas de 2013 e 2014, sobre a observância dos procedimentos estabelecidos no Manual da STN – Portaria 637/2012, devem ser integralmente mantidas na análise das contas do exercício de 2015.

## **CAPÍTULO 5 – GESTÃO FISCAL**

### **5.1 – Metas Fiscais da Receita Tributária**



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

109. Nos termos do art. 4º, §1º, da LRF, o projeto de LDO deve vir acompanhado do Anexo de Metas Fiscais, no qual 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.

110. Na sessão pertinente às contas do exercício de 2013, realizada no dia 02/07/2014, foi reiterada ao Governador, à SEPLAG e à SEF a recomendação expedida pelo então Relator Conselheiro Cláudio Terrão:

Tendo em vista que não foi possível reproduzir as projeções realizadas pela SEF na previsão das receitas, em razão da insuficiência de dados, contrariando o disposto no art. 4º, § 2º, II, e no art. 12, ambos da LRF, recomendo que o Governo, à luz do princípio da transparência e da efetividade do controle da Administração Pública, detalhe os aspectos metodológicos das projeções, especialmente quanto à estacionariedade das séries, à sazonalidade dos dados, às transformações efetuadas nas séries, aos critérios de escolha dos termos defasados temporalmente e aos modelos alternativos e critérios para avaliação de projeções. Por fim, que sejam apresentados os procedimentos para cada código de receita e a memória de cálculo das previsões. (grifo nosso)

111. Na análise do Anexo de Metas Fiscais da LDO 2015, constata-se que a recomendação expedida pelo Tribunal de Contas não está sendo cumprida.

112. Diante dessa situação, a Unidade Técnica elaborou modelos próprios econométricos de previsão, para comparar os resultados encontrados pelo Governo com os apurados internamente. Esclarece ter seguido a metodologia sugerida por consultores da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais, conforme apêndice do relatório técnico relativo ao exercício de 2011.

113. Pelo cotejo entre as projeções da Unidade Técnica e do Governo do Estado de Minas Gerais, verifica-se a existência de disparidade entre a previsão de receita tributária de ambas, o que, de resto, era esperado, tendo em vista a diferença entre as metodologias empregadas. Tal circunstância, aliás, reforça a necessidade de detalhamento dos



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

critérios de projeção adotados pelo Estado de Minas Gerais, conforme fora recomendado pelo Tribunal de Contas no parecer prévio relativo ao exercício de 2011.

114. No exercício de 2015, as maiores diferenças de projeções encontradas foram para o ICMS e demais receitas tributárias. De acordo com a Unidade Técnica (fl. 123):

A arrecadação de ICMS para 2016, projetada pelo Governo, foi superior em R\$ 5,938 bilhões (15,05%) ao encontrado por esta unidade técnica e maior em R\$ 6,334 bilhões (14,78%) em 2017. Contudo, conforme já informado, as previsões expressas na LOA 2016 não deixam dúvidas de que o Governo readequou consideravelmente suas expectativas de arrecadação. Quanto ao IPVA, as estimativas da LDO 2015 foram menores que as previstas por esta equipe técnica, tanto para 2016 (-19,37%) quanto para 2017 (-21,41%). As diferenças de projeção para as outras receitas tributárias foram também relevantes, com projeções do Governo 62,96% superiores em 2016 e 93,18% em 2017.

(...) Para o exercício de 2015, nota-se que as divergências entre projeção e arrecadação foram bastante consideráveis, o que pode ser explicado por quedas mais expressivas da taxa de arrecadação do que o esperado. Destaca-se que é a segunda vez consecutiva que o Governo não conseguiu cumprir a meta de arrecadação das receitas tributárias, reflexo principalmente da queda do ICMS em 2015, que respondeu por 85,24% do total dessas receitas no exercício, enquanto se esperava aumento nominal de arrecadação do tributo.

115. Em sede de reexame, a Unidade Técnica corroborou as justificativas prestadas pelo Governo do Estado, tendo em vista que os apontamentos ali indicados já haviam sido verificados no exame inicial.

116. Dessa forma, ratifico o posicionamento e entendo que as recomendações já expedidas ao Governo do Estado de Minas Gerais nos exercícios de 2011 e 2013, para que adote o modelo metodológico elaborado pelo Tribunal de Contas até que a SEPLAG desenvolva um modelo próprio, devem ser integralmente mantidas na análise das contas do exercício de 2015.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

117. Por fim, destaco que, no julgamento das contas do Estado de 2014, o Tribunal de Contas deixou de reiterar a recomendação, tendo em vista que a SEPLAG havia se comprometido a disponibilizar, no Anexo de Metas Fiscais da LOA 2016, as informações recebidas dos órgãos e entidades, relativas à metodologia de cálculo e premissas utilizadas. Assim, determinou à CAMGE:

(...) que, tão logo seja publicada a LDO para o exercício financeiro de 2016, verifique se o Anexo de Metas Fiscais foi apresentado com as informações exigidas no inciso II do § 2º do art. 4º c/c o art. 12, ambos da LRF. Caso contrário, que o relator das contas de 2016 seja imediatamente comunicado.

118. À fl. 123, a Unidade Técnica confirmou a publicação da LDO 2016, em 04/08/2015, entretanto, apesar de verificado o seu Anexo de Metas Fiscais, não cumpriu à determinação expedida pelo Tribunal de Contas, no julgamento das contas do exercício de 2014. Não foi informado no relatório técnico se no Anexo de Metas Fiscais, componente da LDO 2016, foram apresentadas as informações exigidas no inciso II do §2º do art. 4º c/c o art. 12 da LRF.

119. É preciso que a Unidade Técnica realize essa verificação e, caso não tenha sido apresentado, seja o Relator das contas de 2016 imediatamente comunicado, conforme a determinação expedida.

### **5.2 – Programação Orçamentária e Financeira da Despesa e Controle Bimestral da Receita**

120. Em cumprimento ao disposto nos artigos 9º<sup>2</sup> e 13<sup>3</sup> da Lei de Responsabilidade Fiscal, que prevêem o controle bimestral da receita prevista e da arrecadada,

<sup>2</sup> Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

<sup>3</sup> 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

bem como ao que determina a IN nº 13/2011 do Tribunal de Contas, o Governo do Estado encaminhou o Demonstrativo das Metas Bimestrais Previstas de Arrecadação da Receita Tributária, Multas/Juros de Mora dos Tributos e Receita de Dívida Ativa Tributária, do 1º ao 6º bimestres de 2015.

121. Após a análise desse documento, a Unidade Técnica verificou que, no exercício de 2015, a arrecadação total das receitas estaduais, em cada bimestre e a geral, foram inferiores às previsões, totalizando uma diferença de R\$ 3,016 bilhões.

122. Quanto às despesas realizadas, do 1º ao 3º trimestres, ficaram 12,28%, 27,59% e 24,63%, respectivamente, inferiores aos créditos programados para a realização do empenho e pagamento. Já no 4º trimestre, a despesa realizada ficou 97,93% superior ao limite estabelecido, restando a despesa total executada R\$ 1,399 bilhão acima do programado. A esse respeito, a Unidade Técnica apresentou a seguinte ressalva (fl. 127):

Salienta-se que a execução de despesas em valor superior ao programado não significa realização de despesas sem crédito autorizado, cabendo esclarecer que o art. 2º do Decreto de Programação dispõe que a Câmara de Orçamento e Finanças – COF poderá rever os limites previstos nos Anexos I e II, nos termos da LRF, com vistas a garantir o equilíbrio do resultado fiscal esperado para o exercício e no intuito de assegurar a adequação da execução orçamentária e financeira às disponibilidades de caixa do Tesouro Estadual.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

<sup>3</sup> 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.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

123. Ou seja, é nítido o descompasso entre as receitas e despesas planejadas e executadas. Até mesmo na LOA de 2015, foi identificada a projeção de déficit no orçamento do Estado.

124. Assim, a Unidade Técnica entendeu ser necessária a manifestação do gestor quanto à ausência de contingenciamento de despesas, nos termos do artigo 9º da LRF e das diretrizes estabelecidas pelo artigo 42 da LDO 2015.

125. Em sede de defesa, o Governo do Estado informou a implementação de diversas ações, elencadas às fls. 596/611, para amenizar o descompasso entre receita e despesa identificado. Afirmou também que o déficit orçamentário foi encontrado pelo atual Governo quando assumiu o Estado.

126. Os esclarecimentos foram genéricos e não justificam devidamente as ocorrências verificadas, sobretudo o déficit orçamentário. Da mesma forma, a Unidade Técnica ratificou seu apontamento inicial, haja vista que a defesa não conseguiu sanar o vício identificado (fls. 748/749):

A defesa afirma que, por meio do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (Decreto 46.751, de 8/5/15), foi contingenciada uma série de despesas com custeio, investimentos e inversões financeiras, perfazendo o total de R\$ 982,2 milhões de cortes em relação à LOA 2015. Ressalta-se que, na análise inicial desta equipe, de acordo com o referido decreto, foi apurada uma redução de R\$ 959,783 milhões do crédito programado em relação ao crédito inicial; porém, no encerramento do exercício, as despesas ficaram superiores em 13,15%, ou R\$ 1,399 bilhão, em relação ao crédito programado. Cumpre esclarecer que o descumprimento à restrição orçamentária não significa realização de despesa sem crédito autorizado, uma vez que o art. 2º do Decreto 46.751/15 dispõe que a Câmara de Orçamento e Finanças – COF poderá rever os limites estabelecidos no Anexo I, no intuito de assegurar a adequação da execução orçamentária e financeira às disponibilidades de caixa do Tesouro Estadual.

Por outro lado, verifica-se, na tabela apresentada pela defesa, o contingenciamento de despesas realizadas no Poder Executivo e nos Outros Poderes, no montante de R\$ 1,635 bilhão. Tal contingenciamento não conseguiu reverter a situação de não cumprimento das metas estipuladas na LDO, de resultados primário e nominal, cabendo ressaltar a inexistência, em 2015, de decreto





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

estadual de alteração da programação, dispondo sobre o contingenciamento de despesas, não sendo possível, portanto, ratificar os dados apresentados na tabela elaborada pela SCPPO/Seplag.

127. Pelo exposto, entendo que deve ser expedida recomendação ao Governo do Estado de Minas Gerais para que, nos próximos exercícios, observe a necessidade de contingenciamento de despesas, nos termos do artigo 9º da LRF e das diretrizes estabelecidas pelo artigo 42 da LDO 2015.

### **5.3 – Análise do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida de 2015 – Anexo 3 – RREO/6º bimestre**

128. A Receita Corrente Líquida é composta pelo total de recursos que o Estado recolheu nos últimos 12 meses e é utilizada como parâmetro para os limites da despesa com pessoal, da dívida consolidada líquida, das operações de crédito, do serviço da dívida, das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária, das garantias e contragarantias, e para o montante da reserva de contingência.

129. De acordo com o artigo 2º, IV, da LRF, a RCL será calculada pelo somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, sendo deduzidas as transferências constitucionais devidas aos municípios, as contribuições dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social, as receitas provenientes da compensação financeira entre regimes de previdência e as receitas para a formação do FUNDEB.

130. O demonstrativo da RCL integra o RREO, exigido pelo artigo 165, §3º, da CF/88, e sua elaboração segue a normatização da STN, consubstanciada na Portaria nº 553/2014, que aprovou a 6ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, vigente em 2015.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

131. Por meio desse documento, a Unidade Técnica observou que, nos meses de setembro a dezembro de 2015, os valores relativos à subcategoria Outras Receitas Correntes variaram expressivamente, ocasionando reflexo imediato no total da RCL.

132. Questionada sobre o apontamento, a SEPLAG informou ao Tribunal de Contas que a referida variação ocorreu, sobretudo, em razão dos registros dos depósitos judiciais decorrentes da Lei nº 21.720/2015, que dispõe sobre a utilização desses recursos pelo Poder Executivo do Estado de Minas Gerais.

133. Esclareceu ainda que, em dezembro de 2015, o Estado registrou, na receita orçamentária de subcategoria Outras Receitas Correntes, classificação 1990.51.00.00 – Recursos de Depósitos Judiciais - Lei 21.720/15, o montante de R\$ 4.875.000.000,00 na fonte de recursos 81, segundo a previsão do artigo 5<sup>o</sup> da mesma Lei.

134. Merece destaque o fato de que este montante de R\$ 4.875.000.000,00 refere-se apenas a recursos oriundos de depósitos judiciais relativos a ações de terceiros, conforme esclarecimento realizado pela SEF/MG, à fl. 476:

Foi solicitado à SEF/MG informações acerca do tratamento contábil dispensado quanto aos registros dos Depósitos Judiciais transferidos para conta específica do Poder Executivo com fulcro na Lei Estadual 21.720/15, tendo sido esclarecido, por meio do OF/SEF/GAB/SCCG/024/16, que em função da existência de duas leis, Lei Estadual 21.720/15 e Lei Complementar Federal 151, de 05/08/15, promoveram-se os registros de formas distintas em virtude das particularidades de cada uma.

Quanto ao tratamento contábil, de acordo com a Lei estadual 21.720/15, a SEF/MG informou as seguintes providências:

- Abertura de conta específica transitória no Banco do Brasil, para onde foram repassados 75% de todos os depósitos judiciais em que o Estado não é parte da ação.
- Para o custeio da Previdência Social, são transferidos ao Fundo Financeiro da Previdência – Funfip, parte dos recursos que são registrados como receita orçamentária, na classificação 1990510000, Fonte 81.1;

---

<sup>4</sup> Art. 5º Os recursos provenientes da transferência de que trata esta Lei constarão no orçamento do Estado como fonte de recursos específica, com a identificação de sua origem e aplicação.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

- Para as demais despesas previstas na Lei Estadual são transferidos recursos para a conta única do Tesouro do Estado, classificados também, na receita 1990510000, Fonte 81.1.
- Os valores recebidos, além do registro na receita orçamentária, também são contabilizados no Passivo Compensado, por meio da conta Depósitos Judiciais e atualizados mensalmente com base no Relatório Mensal de Repasses de Depósitos Judiciais, disponibilizados pelo Banco do Brasil.
- O fundo de reserva previsto na lei estadual não é de titularidade do Estado e sua recomposição, quando necessária, será por despesa orçamentária.

135. Para os recursos de depósitos judiciais relativos a ações em que o Estado é parte, o procedimento é diferente (fl. 476):

Relativamente à contabilização dos recursos recebidos de acordo com a Lei Complementar Federal 151/15, que prevê a utilização apenas dos depósitos judiciais em que o Estado é parte da ação, a SEF/MG informou:

- Diferentemente dos repasses da Lei 21.720/15, o Banco do Brasil repassa para conta específica nº 5881-5, 100% dos depósitos judiciais em que o Estado é parte da ação e transfere no mesmo dia 30% para conta nº105.882-7 destinado ao Fundo de Reserva, ambas de titularidade do Estado.
- O valor total recebido também é contabilizado no Passivo Compensado na conta Depósitos Judiciais. Esses registros são atualizados mensalmente conforme o relatório Resumo da Movimentação Diária de Depósitos Judiciais Tributários, disponibilizados pelo Banco do Brasil.
- Quando há decisão judicial contrária ao Estado o Banco do Brasil efetua o saque do valor devido na conta do Fundo de Reserva. A contabilização desse fato é pela anulação da receita para posterior restituição ao Banco.
- A recomposição do Fundo de Reserva, quando necessário, é feita pela simples transferência da Conta única do Estado para a conta do Fundo de Reserva.
- Quando há decisão favorável ao Estado, o Banco do Brasil transfere do Fundo de Reserva para a conta 5.881-5 (de livre movimentação) o valor correspondente a 30% ao total a ser resgatado, e esse fato, inicialmente, gera apenas um registro transferência entre contas.
- Posteriormente a Advocacia Geral do Estado encaminha o processo solicitando a classificação econômica da receita e a SEF faz o registro por meio da reclassificação de Outras Receitas Correntes para a receita correspondente ao processo que obteve decisão favorável ao Estado.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

136. Enfim, a contabilização de recursos de depósitos judiciais, relativos a ações de terceiros, na Receita Corrente Líquida do Estado, é o procedimento mais correto a se realizar? Seriam tais recursos receitas correntes do Estado?

137. O tema será objeto da análise a seguir.

### **5.3.1 Utilização dos recursos de depósitos judiciais na composição da Receita Corrente Líquida – Lei Estadual nº 21.720/2015**

138. Publicada em 15 de julho de 2015, a Lei nº 21.720 dispôs 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.

139. Diferentemente do que ocorreu com a Lei Complementar nº 151/2015<sup>5</sup>, que trata apenas de depósitos judiciais de ações em que a União seja parte, a Lei Estadual autorizou o Poder Executivo de Minas Gerais a utilizar recursos oriundos de depósitos judiciais relativos a ações de terceiros para o custeio de despesas ordinárias.

140. Referida lei é objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5353, no Supremo Tribunal Federal, proposta pelo Procurador-Geral da República, com pedido cautelar, em 28 de julho de 2015.

141. Em síntese, o PGR apresenta diversos dispositivos constitucionais violados pela Lei Estadual nº 21.720/2015, a saber:

- a) Artigo 5º, caput, e artigo 170, inciso II: ofensa ao direito de propriedade dos titulares de depósitos;

---

<sup>5</sup> Dispõe sobre os depósitos judiciais e administrativos referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

- b) Artigo 22, inciso I: invasão de competência legislativa privativa da União para legislar sobre direito civil e processo civil;
- c) Artigo 148, incisos I e II, e parágrafo único: instituição de empréstimo compulsório;
- d) Artigo 168: inobservância à sistemática constitucional de transferências do poder Executivo ao Judiciário;
- e) Artigo 192: desconsideração à competência da União para disciplinar o funcionamento do sistema financeiro nacional mediante lei complementar.

142. Em 29 de outubro de 2015, foi proferida decisão monocrática pelo Ministro Teori Zavascki, Relator da ADI, determinando a suspensão do andamento de todos os processos em que se discutia a constitucionalidade da Lei Estadual nº 21.720/2015, do Estado de Minas Gerais, assim como os efeitos das decisões neles proferidas, até o julgamento definitivo da ADI.

143. Isso porque, concomitantemente à ADI nº 5353, o Estado de Minas Gerais ajuizou ação ordinária perante o Tribunal de Justiça local objetivando obrigar o Banco do Brasil a transferir recursos de depósitos judiciais aos cofres do Poder Executivo, dando conseqüências práticas à Lei Estadual nº 21.720/2015. O pedido cautelar foi deferido por aquele Tribunal de Justiça, com determinação de bloqueio e transferência da quantia de R\$ 2.875.000.000,00.

144. Posteriormente, para sanar as dúvidas quanto ao cumprimento ou não da cautelar proferida pelo TJMG, o Ministro Teori Zavascki emitiu nova decisão, em 05 de novembro de 2015, autorizando a transferência daqueles recursos pelo Banco do Brasil ao Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. Segundo o Relator,

(...) a medida cautelar aqui deferida tem eficácia meramente prospectiva a partir da sua prolação (ocorrida em 29/10/2015), destinando-se a inibir, daí em diante, a prática de novos atos e a produção de novos efeitos nos processos judiciais suspensos. Ela, todavia, não autorizou nem determinou a modificação do estado dos fatos então existente, nem a invalidação, o desfazimento ou a reversão de atos anteriormente praticados no processo suspenso, ou dos efeitos por eles já



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

produzidos<sup>6</sup>.

145. Ou seja, a transferência de recursos oriundos de depósitos judiciais ocorrida é regular e não constitui ofensa a qualquer decisão judicial ou mandamento constitucional, a princípio. Afinal, não houve decisão de mérito pelo STF declarando a inconstitucionalidade da Lei nº 21.720/2015 e a suspensão de seus efeitos.

146. Entretanto, cabem aqui dois questionamentos: como serão contabilizados estes recursos provenientes de depósitos judiciais, sobretudo aqueles relacionados a ações de terceiros? Eles podem compor a Receita Corrente Líquida do Estado?

147. Sobre a questão, ainda não existe norma regulamentadora nem mesmo qualquer orientação da Secretaria do Tesouro Nacional que esclareça o procedimento correto de classificação dessas receitas.

148. No Estado de Minas Gerais, a receita oriunda de depósito judicial, nos termos da Lei Estadual nº 21.720/2015, foi classificada na subcategoria “Outras Receitas Correntes”. Em razão disso, tais receitas também fizeram parte da composição da RCL do Estado.

149. A esse respeito, a Unidade Técnica bem ressaltou que o impacto no total da RCL foi expressivo. Dessa forma, os resultados dos indicadores da LRF, cuja RCL é utilizada como parâmetro, também sofreram grandes mudanças, o que pode dar margem à criação de despesas obrigatórias e contínuas a serem custeadas pelo Estado.

150. O problema disso encontra-se no fato de que os recursos oriundos dos depósitos judiciais, sobretudo aqueles relativos a ações de terceiros, são atípicos e não compõem os cofres do Estado continuamente. Além disso, constitui receita proveniente de terceiros, que precisarão ser devolvidos futuramente pelo Estado de Minas Gerais.

---

<sup>6</sup><http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4815683>



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

151. Assim, por não serem receitas ordinárias do Estado, os valores relativos aos depósitos judiciais, no montante total de R\$ 4.875.000.000,00, de acordo com a Unidade Técnica, não deveriam compor a RCL de 2015 (fl. 132):

Há que se considerar, ainda, que os recursos dos depósitos judiciais referem-se a receita de caráter extraordinário, em geral de transações específicas, cuja frequência é incerta ou imprevisível. Trata-se, portanto, de receitas atípicas, não usuais ou recorrentes, e, além disso, referem-se a recursos de terceiros, que precisarão ser devolvidos, uma vez que o Estado de Minas Gerais não é parte do processo. Nesse sentido, Assemelham-se a operações de créditos, cujos recursos, s.m.j., deveriam ser enquadrados como receitas de capital. Por essa razão, esta equipe técnica entende que os valores das mesmas não deveriam compor o cálculo da RCL de 2015. Desse modo, diante do exposto, considerando-se a dedução de R\$ 4,875 bilhões nas Outras Receitas Correntes, a RCL de 2015, demonstrada no RREO, reduz de R\$ 51,643 bilhões para R\$ 46,768 bilhões.

152. Isso porque, conforme dito anteriormente, este montante de R\$ 4.875.000.000,00 refere-se apenas a recursos provenientes de depósitos judiciais relativos a ações de terceiros. Ou seja, o dinheiro nunca pertencerá juridicamente ao Estado.

153. Instado a se manifestar, o Governo do Estado de Minas Gerais apresentou os seguintes esclarecimentos (fls. 749/750):

O orçamento é um importante instrumento de planejamento para qualquer entidade, seja de caráter público ou privado e representa o fluxo previsto de ingressos e aplicações de recursos num determinado exercício financeiro.

Segundo o art. 57 da Lei Federal 4.320/64 serão classificadas como *“receita orçamentária, sob as rubricas próprias, todas as receitas arrecadadas, inclusive as provenientes de operações de crédito, ainda que não previstas no Orçamento”* e o art. 35 da citada lei estabelece que pertence ao exercício financeiro todas as receitas nele arrecadadas.

A Lei Estadual nº 21.720/2015, que dispõe sobre os depósitos judiciais estabeleceu no seu art. 1º que os depósitos judiciais em dinheiro, tributários e não tributários, realizados em processos vinculados ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais poderão ser transferidos para a conta específica do Poder Executivo e poderão ser utilizados para:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

- Custeio da previdência social;
- Pagamento de precatórios e assistência judiciária;
- Amortização da dívida com a União.

A mesma lei estabeleceu em seu artigo 5º que *“os recursos provenientes da transferência de que trata esta Lei constarão no orçamento do Estado como fonte de recursos específica, com a identificação de sua origem e aplicação”*.

Até a presente data, a Secretaria do Tesouro Nacional, órgão responsável por expedir normas de finanças públicas, não efetuou nenhuma normatização a respeito dos procedimentos contábeis para fins de depósitos judiciais.

O próprio Tribunal de Contas reconheceu tal fato no Relatório sobre a Macrogestão e contas do Governador, exercício de 2015, o qual cita à página 131, a saber: importante salientar que, muito embora não haja, por enquanto, por parte da STN, qualquer normatização sobre a contabilização dos recursos de depósitos judiciais, é fundamental atentar para a questão do planejamento, essencial à gestão fiscal responsável”.

Sobre os depósitos judiciais e extrajudiciais referentes a tributos e contribuições, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, na parte de perguntas e respostas, não especifica qual a classificação de receita orçamentária deva ser contabilizado os depósitos judiciais. Apenas *“sugere uma pesquisa nos anexos de classificações de receita do MCASP”*. Por outro lado, menciona que *“a parte dos depósitos judiciais transferidos ao Tesouro do ente será registrada como receita orçamentária, visto que podem ser utilizados para a cobertura das despesas orçamentárias”*.

Nesse sentido, considerando a ausência de norma específica, considerando que grande parte das despesas executadas em 2015 com origem de Depósitos Judiciais foram de natureza corrente e considerando que outras receitas extraordinárias, de forma análoga, foram classificadas como receitas correntes, é que optou-se por classificar os recursos oriundos de Depósitos Judiciais como “Outras Receitas Correntes”, que conseqüentemente integrou o cômputo da Receita Corrente Líquida, conforme previsto no LC 101/2000, inciso IV, art. 2º, a saber: “receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes **e outras receitas também correntes**” (grifei) e procedimentos previstos no Manual de Demonstrativos Fiscais – 6ª edição disposto à página 164.

154. Não assiste razão ao defendente.





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

155. A meu ver, independente da ausência de regulamentação do assunto pela Secretaria do Tesouro Nacional, a contabilização dos depósitos judiciais de terceiros deve ser interpretada à luz dos princípios e normas que regem as contas públicas, constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal.

156. Por não serem recursos próprios da arrecadação do Estado e, sobretudo, por haverem necessariamente de ser devolvidos em momento futuro, a apropriação de depósitos judiciais de terceiros pelo Estado é a assunção de uma obrigação, que pode ser caracterizada como operação de crédito, nos termos do inciso III do artigo 29 da LRF.

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

(...) III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

157. Para J.R Caldas Furtado (2012, p. 408)<sup>7</sup>,

Em regra, as operações de crédito possuem pelo menos uma das seguintes características:

- a) envolvem o reconhecimento, por parte do setor público, de um passivo, que equivale a um aumento do endividamento público com impactos no montante da dívida pública e na capacidade de endividamento da unidade federativa;
- b) pressupõem a existência de risco de não adimplemento de obrigações que, em geral, materializa-se na forma de cobrança de juros explícitos ou implícitos, deságio e demais encargos financeiros, tendo como consequência uma redução do Patrimônio Líquido da unidade federativa que equivale a um aumento do valor original da dívida; e
- c) diferimento no tempo, uma vez que, em regra, as operações de crédito envolvem o recebimento de recursos financeiros, bem, ou prestação de serviços, os quais terão como contrapartida a incorporação de uma dívida a ser quitada em momento futuro.

---

<sup>7</sup> FURTADO, J.R. Caldas. Direito Financeiro. 3ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

158. Ora, consoante o disposto na Lei Estadual nº 21.720/2015, o patrimônio de outrem, relativo aos recursos de depósitos judiciais de terceiros, será compulsoriamente transferido para o Tesouro do Estado, que possuirá plena propriedade do recurso para o pagamento de suas despesas orçamentárias, e, posteriormente, deverá ser restituído a quem de direito, após decisão judicial que determine a devolução.

159. O procedimento se encaixa perfeitamente no conceito de operação de crédito, estabelecido pela doutrina e a LRF. Primeiro, porque gerará um passivo ao Estado, que irá integrar o cálculo da dívida consolidada. Segundo, porque haverá de ser necessariamente devolvido ao verdadeiro proprietário do recurso em momento posterior.

160. Além disso, as receitas oriundas de depósitos judiciais de terceiros não são corriqueiras ou ordinárias. São receitas excepcionais, que deveriam ser destinadas a acobertar despesas também de cunho transitório.

161. Utilizar receitas transitórias para o pagamento de despesas ordinárias gera um desequilíbrio grave no orçamento do ente federativo, sobretudo para exercícios futuros.

162. Por exemplo, o pagamento de despesa de pessoal com recursos de depósitos judiciais de terceiros. O aumento dos salários de servidores constitui despesa contínua do Estado, que deverá arcar com essa obrigação não só em um exercício, mas também em todos os subseqüentes. Entretanto, a qualquer momento, os depósitos judiciais de terceiros podem ter que ser devolvidos aos seus verdadeiros proprietários, o que geraria um déficit orçamentário grave nas contas do Estado, em razão da diminuição de sua receita corrente.

163. Ou seja, a prática de utilização de depósitos de terceiros, a curto prazo, pode suprir as necessidades momentâneas de insuficiência de caixa, entretanto, a médio e longo prazo, o Estado poderá não ter recursos suficientes para arcar com obrigações assumidas em momento anterior.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

164. É necessário que o Estado cumpra devidamente as normas contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, preocupando-se em realizar uma gestão responsável, nos termos da orientação do Manual da Secretaria do Tesouro Nacional, 6ª edição:

Ressalte-se que, nos termos do § 1º do art. 1º da LRF, “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 (...)”, razão pela qual o planejamento é essencial à gestão fiscal responsável. Nesse planejamento, o ente deverá considerar o caráter permanente ou transitório das receitas, tendo em vista o equilíbrio intertemporal das contas públicas. Para tanto, **deve-se, prudentemente, evitar que receitas de caráter temporário, tais como royalties, dêem margem à criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, tais como despesas com pessoal, em nível incompatível com o equilíbrio das contas públicas quando essas receitas cessarem.**

165. Este também é o entendimento técnico, que, em sede de reexame dos autos, manifestou-se da seguinte forma (fl. 750):

Não obstante tais alegações, há que ser considerado o caráter temporário de tais receitas, referindo-se a recursos de terceiros, que deverão ser devolvidos. São receitas atípicas, ou seja, não podem ser obtidas todos os anos. Nesse sentido, assemelham-se a operações de crédito, cujos recursos, s.m.j., deveriam ser enquadrados como Receitas de Capital. Por isso, volta-se a ressaltar que a receita de Depósitos Judiciais não deveria fazer parte do cálculo da RCL, haja vista o grande impacto no resultado do exercício de 2015.

Por fim, deve ser levada em consideração, também, a questão do planejamento, essencial à gestão fiscal responsável. Prudentemente, deve-se evitar que receitas atípicas, cuja frequência é incerta ou imprevisível, tais como as dos recursos de Depósitos Judiciais, dêem margem à criação de despesas obrigatórias de caráter continuado.

166. Por todo o exposto, entendo que o valor de R\$ 4.875.000.000,00, relativo aos recursos oriundo de depósitos judiciais de ações de terceiros, não deve compor a Receita Corrente Líquida do Estado do exercício de 2015, por caracterizar-se como operação de crédito, nos termos do inciso III do artigo 29 da Lei Complementar nº 101/2000.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

### **5.4 – Renúncia de receita**

167. A renúncia de receita consiste na desistência do direito à cobrança de determinado tributo por parte do ente federado competente para sua instituição, sendo implementada mediante a concessão de incentivos fiscais. Trata-se de instrumento econômico bastante utilizado pelos governos, cujo objetivo é incentivar atividades econômicas específicas ou alavancar o desenvolvimento de certas regiões.

168. 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 é disciplinada pela Lei de Responsabilidade Fiscal em diversos dispositivos, dentre os quais o seu artigo 14.

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

170. A estimativa das medidas de compensação deve constar no Anexo de Metas Fiscais da LDO, conforme preceitua o art. 4º, § 2º, V, da LRF.

#### **5.4.1 Estimativas na LDO**

171. De acordo com a análise efetuada pela Unidade Técnica do Tribunal de Contas, o Anexo de Metas Fiscais da LDO 2015 apresentou o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, exigido pela LRF no artigo 4º, §2º, inciso V.

172. Entretanto, observou-se que em sua tabela 3, a qual evidencia as novas renúncias, não foi fixada a coluna destinada a especificar a compensação da renúncia nem a



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

“análise dos critérios estabelecidos para as renúncias de receitas e suas respectivas compensações”, em desacordo com o que ensina a 6ª edição do manual de Demonstrativos Fiscais da STN.

173. Em diversas oportunidades, o Tribunal de Contas já expediu recomendação no sentido de que o Estado de Minas Gerais promovesse a adequação da referida tabela, prestando informações acerca da compensação da renúncia e apresentando a análise dos critérios estabelecidos.

174. Além disso, foi identificado outro ponto importante acerca da contabilização e da evidenciação da renúncia de receita. Segundo o relatório técnico, a contabilização não foi devidamente realizada nos moldes do item 3.6.1 – Deduções da Receita Orçamentária, Parte I – Procedimentos Contábeis Orçamentários -, do Mcasp, 6ª Edição.

175. Destaco que o apontamento também já foi objeto de recomendação pelo Tribunal de Contas no julgamento das contas de outros exercícios, inclusive em 2014, quando o Relator recomendou ao Estado que evidenciasse, nos demonstrativos previstos na LRF, os critérios estabelecidos para a renúncia de receita e suas respectivas compensações, de acordo com as orientações da STN, e contabilizasse os valores referentes às renúncias de receita, na forma preconizada nos manuais de contabilidade aplicada ao setor público.

176. De acordo com a Unidade Técnica, apesar de a Secretaria de Estado da Fazenda informar o cumprimento das recomendações expedidas pelo Tribunal, não foi detectada no Relatório de Controle Interno relativo à Prestação de Contas de 2015 qualquer explicação condizente com os apontamentos.

177. Em sede de defesa, o Governo do Estado não apresentou justificativas suficientes para esclarecer o primeiro apontamento, relativo à ausência da coluna, na tabela 3, destinada a especificar a compensação da renúncia e a “análise dos critérios estabelecidos para as renúncias de receitas e suas respectivas compensações” (fls. 751/752).



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

178. Entretanto, quanto ao segundo apontamento, os esclarecimentos trazidos foram suficientes para a Unidade Técnica considerar sanado o vício relativo à ausência de contabilização da renúncia de receita incidente sobre o ICMS (fls. 752/753).

Como sustentação para as suas alegações, a SEF valeu-se da Nota Técnica STN nº 04/2013, a qual reconhece que “a evidenciação da renúncia de receitas será efetuada de diversas maneiras, **sendo contabilizada somente nos casos que seja possível mensurar um valor confiável.**”

179. Dessa forma, ratifico o posicionamento quanto ao primeiro vício e entendo que as recomendações expedidas ao Governo do Estado de Minas Gerais no julgamento das contas relativas ao exercício de 2014 devem ser mantidas, no sentido de que o Estado, alinhado às orientações da STN, evidencie, nos demonstrativos previstos na LRF, os critérios estabelecidos para a renúncia de receita e suas respectivas compensações.

### **5.5 – Demonstrativo das operações de crédito**

180. Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, operação de crédito é o compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros (artigo 29, III).

181. A contratação de operação de crédito, por parte dos entes federados, deve observar às normas da CF/88, da LRF e das Resoluções n.ºs 40 e 43 do Senado Federal.

182. Para fins de fiscalização, a Resolução do Senado definiu o limite de 16% da RCL para as operações de crédito internas e externas a serem contratadas pelo Estado, restando o limite de alerta em 14,40% (inciso II do §1º do artigo 59 da LRF).

183. À fl. 148, a Unidade Técnica entendeu que não houve descumprimento dos limites pelo Estado. Destaco que, para fins de verificação, foi utilizado o valor de R\$



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

51.643.235.767,49 da RCL, cuja composição integrou os recursos de depósitos judiciais relativos a ações de terceiros.

184. Conforme já expus no tópico 5.3.1 deste parecer, a meu ver, o valor de R\$ 4.875.000.000,00, relativo aos recursos oriundos de depósitos judiciais de ações de terceiros, não deveria compor a Receita Corrente Líquida do Estado do exercício de 2015, por caracterizar-se como operação de crédito, nos termos do inciso III do artigo 29 da Lei Complementar nº 101/2000.

185. Assim, o valor correto da RCL, para fins de apuração de limites nesse parecer, será de R\$ 46.768.235.767,49. Nesses termos, refazendo os cálculos do limite de operações de créditos contratadas pelo Estado de Minas Gerais, verifico o seguinte.

186. O Estado de Minas Gerais contratou o valor total de R\$ 27.407.698,06 de operações de crédito (segundo dados do relatório da Unidade Técnica, fl. 148), o que representa um percentual de 0,06% sobre a RCL (R\$ 46.768.235.767,49). Ou seja, houve o cumprimento dos percentuais estabelecidos na legislação.

187. Assim, não houve irregularidade neste ponto.

### **5.6 – Demonstrativo das garantias e contragarantias de valores**

188. Segundo o relatório técnico (fl. 149),

Os limites e as condições para a realização de operações de crédito estão previstos no capítulo III da Resolução 43/01 do Senado Federal, a qual estabelece que o saldo global das garantias concedidas não pode ultrapassar 22% da RCL (art. 9º) e que a concessão de garantia está condicionada ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia concedida, exceção feita aos casos em que o garantidor integre o próprio ente, sendo que o não cumprimento dos limites, com a falta de medidas saneadoras, nos prazos e condições estabelecidos em lei, podem sujeitar o titular do Poder ou órgão às punições na forma da legislação, além de



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

tornar nula a garantia concedida acima dos limites fixados (art. 18 da citada Resolução 43/01 e art. 40, parágrafos e incisos da LRF).

189. À fl. 150, a Unidade Técnica entendeu que não houve descumprimento do limite pelo Estado. Destaco que foi utilizado o valor de R\$ 51.643.235.767,49 da RCL, cuja composição integrou os recursos de depósitos judiciais relativos a ações de terceiros.

190. Conforme já expus no tópico 5.3.1 deste parecer, a meu ver, o valor de R\$ 4.875.000.000,00, relativo aos recursos oriundos de depósitos judiciais de ações de terceiros, não deveria compor a Receita Corrente Líquida do Estado do exercício de 2015, por caracterizar-se como operação de crédito, nos termos do inciso III do artigo 29 da Lei Complementar nº 101/2000.

191. Assim, o valor correto da RCL, para fins de apuração de limites nesse parecer, será de R\$ 46.768.235.767,49. Nesses termos, refazendo os cálculos do limite de operações de créditos contratadas pelo Estado de Minas Gerais, verifico o seguinte.

192. As garantias concedidas pelo Estado de Minas Gerais totalizaram R\$ 1.191.353.416,80 (segundo dados do relatório da Unidade Técnica, fl. 150), o que representa um percentual de 2,54% sobre a RCL (R\$ 46.768.235.767,49). Ou seja, verifico o cumprimento dos percentuais estabelecidos na legislação.

193. Assim, também não houve irregularidade neste ponto.

### **5.7 – Dívida consolidada líquida**

194. Conforme o disposto no artigo 29, I, da LRF, a dívida consolidada ou fundada corresponde ao montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses.

195. Para a Secretaria do Tesouro Nacional<sup>8</sup>, a dívida consolidada líquida, por sua vez, será obtida:

(...) deduzindo-se da Dívida Consolidada ou Fundada os valores do Ativo Disponível e Haveres Financeiros, líquido dos valores inscritos em Restos a Pagar Processados, conforme estabelece o art. 42 da LRF.

196. O equilíbrio das contas públicas é o escopo que deve nortear toda a atuação do gestor público. Do contrário, as ações estatais destinadas a promover o bem-estar coletivo, por meio da efetivação de direitos sociais, restará severamente comprometida.

197. Daí a importância da análise do perfil de endividamento do Estado de Minas Gerais. Vale dizer: ignorar a dívida pública significa deixar de controlar um dos pressupostos – equilíbrio das contas – para que o Estado cumpra os seus objetivos, tais como *“garantir a educação, o acesso à informação, o ensino, a saúde e a assistência à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice”* (art. 2º, VII, CE/89).

198. Desde o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, aliás, o princípio do equilíbrio das contas encontra-se positivado nos moldes abaixo:

Art. 1º – (...)

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

<sup>8</sup>Conceito retirado do endereço eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional, [http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/series\\_temporais/principal.aspx?subtema=9#ancora\\_consulta](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/series_temporais/principal.aspx?subtema=9#ancora_consulta), acessado em 18/05/2016.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

199. No intuito de controlar o nível de endividamento dos entes públicos, a Constituição da República estabeleceu que cabe privativamente ao Senado Federal “*fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*”, bem como “*dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal*” (art. 52, VI e VII).

200. O Senado Federal regulamentou a LRF e editou as Resoluções n.ºs 40 (limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios) e 43 (regras para as operações de crédito interno e externo dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condição de autorização), ambas de 2001, que impuseram limites ao endividamento público.

201. Com relação ao limite da DCL, destaco as disposições da Resolução n.º 40/2001 do Senado Federal:

### **Resolução n.º 40, de 20/12/2001 – Senado Federal**

**Art. 3º** A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a:

I - no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º; (...)

**Art. 4º** No período compreendido entre a data da publicação desta Resolução e o final do décimo quinto exercício financeiro a que se refere o art. 3º, serão observadas as seguintes condições:

I - O excedente em relação aos limites previstos no art. 3º apurado ao final do exercício do ano da publicação desta Resolução deverá ser reduzido, no mínimo, à proporção de 1/15 (um quinze avo) a cada exercício financeiro;

II - para fins de acompanhamento da trajetória de ajuste dos limites de que trata o art. 3º, a relação entre o montante da dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida será apurada a cada quadrimestre civil e consignada no Relatório de Gestão Fiscal a que se refere o art. 54 da Lei Complementar n.º 101, de 2000;



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

III - o limite apurado anualmente após a aplicação da redução de 1/15 (um quinze avo) estabelecido neste artigo será registrado no Relatório de Gestão Fiscal a que se refere o art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

IV - durante o período de ajuste de 15 (quinze) exercícios financeiros a que se refere o *caput*, aplicar-se-ão os limites previstos no art. 3º para o Estado, o Distrito Federal ou o Município que:

- a) apresente relação entre o montante da dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida inferior a esses limites, no final do exercício de publicação desta Resolução; e
- b) atinja o limite previsto no art. 3º antes do final do período de ajuste de 15 (quinze) exercícios financeiros.

*Parágrafo único.* Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios tornarão disponíveis ao Ministério da Fazenda os dados necessários ao cumprimento do disposto neste artigo em até 30 (trinta) dias após a data de referência das apurações.

202. Ou seja, nos termos do artigo 3º da Resolução nº 40/2001, ao final do exercício financeiro de 2016 (décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação da resolução – 2001), a dívida consolidada líquida não poderá exceder a duas vezes a receita corrente líquida, no caso dos Estados e do Distrito Federal.

203. O artigo 4º da mesma norma, por sua vez, estabeleceu regras de transição a serem observadas no período compreendido entre a data de publicação da resolução e o limite final previsto no artigo anterior.

204. Assim, para o exercício de 2015, o limite a ser cumprido permanece a proporção de duas vezes da RCL. Entretanto, ao longo daquele período, o excedente ao limite previsto apurado no exercício de 2001 deveria ser reduzido, no mínimo, na proporção de 1/15 a cada exercício financeiro.

205. No final de 2001, a DCL correspondia a 234,45% da RCL, com um excedente de 34,45% em relação ao limite estabelecido. Dessa forma, até o exercício de 2016, deveriam ser reduzidos 2,30% do excedente identificado no exercício anterior para cada exercício subsequente.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

206. De acordo com a Unidade Técnica, em exercício anterior, o Estado de Minas Gerais já alcançou o limite previsto no artigo 3º da Resolução nº 40/2001, correspondente a duas vezes a RCL, não sendo aplicadas ao Estado, portanto, a regra de transição fixada no artigo 4º da mesma norma.

207. Com relação ao exercício de 2015, ao seu final, a DCL do Estado restou apurada em R\$ 102,592 bilhões, enquanto a RCL totalizou R\$ 51,643 bilhões, representando uma proporção de 198,66% entre DCL e RCL. Isto é, o limite foi cumprido.

208. Não obstante o cumprimento, o Estado de Minas Gerais ultrapassou o limite de alerta disposto no inciso III do §1º do artigo 59 da LRF, que determina ao Tribunal de Contas respectivo a emissão de alerta ao Poder ou órgão que ultrapassar 90% do limite da dívida estabelecido pela norma regulamentadora, no caso, a Resolução nº 40/2001 do Senado Federal. Isso porque o percentual de 198,66% da relação DCL/RCL corresponde 99,33% do limite de duas vezes da RCL, previsto no artigo 3º da Resolução.

209. A Unidade Técnica informou ao Relator dos autos o ocorrido, por meio do memorando 10/Cfamge, de 04/04/2016 (fl. 145).

Ao final do exercício de 2015, conforme o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida publicado em 29/1/16, a DCL do Estado montou a R\$ 102,592 bilhões enquanto a RCL totalizou R\$ 51,643 bilhões, apresentando relação DCL/RCL de 1,9866 vez (198,66%), o que demonstra o cumprimento do limite estabelecido pela legislação em vigor, que é de 2 (duas) vezes a RCL, conforme demonstra a TAB. 85. Apesar disso, ressalta-se que o percentual apurado de 198,66% correspondeu a 99,33% do teto máximo estabelecido pela Resolução do Senado, ultrapassando, assim, o limite de alerta disposto no inciso III do § 1º do art. 59 da LRF, que é de 90%. Esta equipe técnica, por meio do memorando 10/Cfamge, de 4/4/16, informou ao Conselheiro Relator sobre a situação, para que fossem tomadas as devidas providências. Destaca-se que, caso o Estado de Minas Gerais ultrapasse o limite ao final de um quadrimestre, estará incurso nas imposições previstas no art. 31 da LRF.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

210. Por outro lado, cabe destacar aqui a análise realizada no item 5.3.1 deste parecer, relativa à composição da RCL. Isso porque o Estado de Minas Gerais contabilizou os recursos provenientes de depósitos judiciais na RCL, aumentando o seu resultado e, conseqüentemente, o limite da DCL.

211. Conforme já expus, a meu ver, o valor de R\$ 4.875.000.000,00, relativo aos recursos oriundos de depósitos judiciais de ações de terceiros, não deveria compor a Receita Corrente Líquida do Estado do exercício de 2015, por caracterizar-se como operação de crédito, nos termos do inciso III do artigo 29 da Lei Complementar nº 101/2000.

212. Assim, o valor correto da RCL, para fins de apuração de limites nesse parecer, será de R\$ 46.768.235.767,49. A própria Unidade Técnica, no exame inicial (fl. 154), já realizou os cálculos do cumprimento do limite da DCL, considerando este valor da RCL:

Nessa análise, ficou demonstrado que, ao deduzir do cálculo da RCL o valor de R\$ 4,875 bilhões referente aos depósitos judiciais, o montante da RCL para o exercício de 2015 ficaria em R\$ 46,768 bilhões, o que, conseqüentemente, **alteraria o percentual da DCL sobre a RCL para 219,36%, ultrapassando, portanto, em 19,36 p.p. o limite estabelecido na Resolução do Senado Federal.**

213. Ou seja, o Estado ultrapassou o limite de 200% em 19,36%, tendo em vista que o total da DCL representou o percentual de 219,36% sobre a RCL (R\$ 46.768.235.767,49), em desacordo com o disposto no artigo 3º da Resolução nº 40/2001.

### **5.8 - Resultado Primário e Resultado Nominal**

214. De acordo com o que foi identificado pela Unidade Técnica, o Resultado Primário do Estado de Minas Gerais apresentou um déficit de R\$ 3,244 bilhões, estando R\$ 4,127 bilhões abaixo da meta prevista (R\$ 883,465 milhões).

215. Questionada sobre as ações e medidas que estariam sendo adotadas para se evitar o descumprimento da meta de resultado primário até o final do exercício de 2015, a



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

SEF/MG informou que a Subsecretaria da Receita Estadual vem implementando medidas voltadas para o incremento da arrecadação no Estado, tais como: *ações de recuperação do crédito tributário, mediante o programa Regularize (Decreto 46.817/15); ações fiscais de combate à sonegação, visando a influência positiva no desempenho da arrecadação; e, por fim, ações de cobrança administrativa de gestão do crédito tributário, alcançando, assim, resultados que sinalizam o monitoramento constante da receita corrente do Estado* (fl. 168).

216. Entretanto, como bem destacou a Unidade Técnica, as ações visam apenas o incremento da receita estadual. Não foram adotadas medidas que diminuíssem as despesas do Estado, conforme determina o artigo 9º da LRF.

217. Quanto ao Resultado Nominal, também não houve o cumprimento da meta pelo Estado. O valor máximo projetado pela LDO para o crescimento da dívida em 2015 foi de R\$ 11,165 bilhões, ao passo que o Demonstrativo do Resultado Nominal esclarece que o valor efetivamente obtido para o Resultado Nominal, no final de 2015, correspondeu a R\$ 17,693 bilhões.

218. Nessas condições, o Resultado Nominal ficou acima do teto fixado para o crescimento da dívida para o ano de 2015, correspondente a R\$ 6,528 bilhões.

219. De acordo com a Unidade Técnica, as principais causas para o não atingimento da meta da LDO 2015 são o crescimento, em relação ao exercício anterior, de 14,57% da dívida consolidada e o decréscimo das deduções em 43,30%.

220. Em exercícios anteriores, o Tribunal de Contas já recomendou a necessidade de promoção, por parte do Estado, de uma ação mais efetiva para alcançar as metas traçadas no Anexo de Metas Fiscais, tendo em vista a sua relevância como instrumento de planejamento, transparência e controle fiscal.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

221. O Governo do Estado de Minas Gerais apresentou esclarecimentos às fls. 636/637, relativos ao contexto de crise econômica do Brasil e do Estado, com reflexo relevante na arrecadação tributária estadual. A Unidade Técnica considerou as justificativas insuficientes para o saneamento dos vícios (fls. 754/755).

222. Dessa forma, entendo que as recomendações já expedidas ao Governo do Estado de Minas Gerais no julgamento das contas relativas a exercícios anteriores devem ser mantidas, no sentido de que o Estado promova uma ação mais efetiva para alcançar as metas traçadas no Anexo de Metas Fiscais, em face da sua relevância como instrumento de planejamento, transparência e controle fiscal.

### **5.9 – Restos a Pagar**

#### **5.9.1 Disponibilidade de caixa e Demonstrativo de Restos a Pagar do Relatório de Gestão Fiscal - RGF**

223. Nos termos do que dispõe o artigo 55 da LRF, inciso III, alíneas “a” e “b”, o Relatório de Gestão Fiscal – RGF deverá conter, no último quadrimestre, o demonstrativo do montante das disponibilidades de caixa em 31 de dezembro e o demonstrativo da inscrição em Restos a Pagar.

224. Nesse relatório, a Unidade Técnica apontou que o Estado de Minas Gerais deixou de observar, mais uma vez, as recomendações já realizadas pelo Tribunal de Contas em outros exercícios, quanto ao disposto no artigo 50, inciso III, da LRF, haja vista ausência de integração ao Siaf/MG dos dados de execução orçamentária e financeira das empresas estatais dependentes.

225. Além disso, foi identificado também o descumprimento ao disposto no §1º do artigo 1º da LRF, conquanto, apesar de já apresentar insuficiência financeira no exercício



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

de 2015, no montante de R\$ 3,381 bilhões, o Poder Executivo ainda inscreveu R\$ 4,153 bilhões em RPNP, resultando numa insuficiência financeira de R\$ 7,534 bilhões.

226. Assim, no relatório inicial, a Unidade Técnica entendeu que o Estado de Minas Gerais deveria se manifestar sobre os seguintes pontos:

- a) Não demonstração, na escrituração das contas públicas, conjuntamente as transações e operações das empresas estatais dependentes, descumprindo o artigo 50, inciso III;
- b) Inscrição de RPNP, mesmo com déficit apurado, demonstrando desequilíbrio nas contas públicas, em desacordo com o §1º do artigo 1º e artigo 55, inciso III, alínea “b”;
- c) Não detalhamento da conta de RPNP, demonstrando, pelo menos, a natureza e o tipo de credor.

227. Sobre os apontamentos, o Governo do Estado de Minas Gerais apresentou os seguintes esclarecimentos:

- a) As empresas estatais possuem sistemas próprios de contabilidade, razão pela qual não se encontram integrados ao Siafi/MG;
- b) A situação financeira do país e de Minas Gerais impactou na arrecadação tributária do Estado em 2015; e a vedação de se inscreverem Restos a Pagar, sem capacidade financeira, só é válida nos dois últimos quadrimestres de gestão do titular do Poder ou Órgão;
- c) As contas contábeis que espelham os RPNP, de acordo com o Pcasp/MG, são as de códigos 6.3.8.00.00.00 – Inscrição de Restos a Pagar e 6.3.1.00.00.00 – Execução de Restos a Pagar, ambas integrantes do grupo de contas de Controle da Execução do Planejamento e Orçamento.

228. A Unidade Técnica considerou satisfatórios os esclarecimentos, a exceção da inscrição de RPNP, mesmo com déficit apurado, demonstrando desequilíbrio das contas





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

públicas, em desacordo com o §1º do artigo 1º e artigo 55, inciso III, alínea “b” (fls. 755/758).

Ao final do exercício de 2015, não houve disponibilidade de caixa, conforme demonstrado no anexo 5 do RGF do 3º quadrimestre de 2015, publicado no DOE de 29/1/16. As disponibilidades atingiram R\$ 2,286 bilhões, enquanto as obrigações somaram R\$ 5,667 bilhões, resultando numa insuficiência financeira de R\$ 3,381 bilhões. Apesar disso, foram inscritos R\$ 4,153 bilhões de RPNP, representando 122,83% sobre a insuficiência original, o que gerou uma insuficiência total, após as inscrições de RPNP, de R\$ 7,534 bilhões.

Enfatiza-se que, diante do exposto, não devem prosperar as alegações da defesa, que aludem à conjuntura econômica, à validade do impedimento para se inscrever Restos a Pagar, sem disponibilidade de caixa, apenas nos dois últimos quadrimestres de gestão do titular de Poder. Tampouco deve ser considerada a assertiva de que a não existência dos recursos financeiros não significa que as despesas não serão honradas.

Entende-se que, quando a conjuntura econômica não se encontra favorável, os gastos devem ser contingenciados. Há que se promover a equalização, buscando não gastar mais do que se arrecada. A permissão de conduta contrária é frontalmente incompatível com a Lei Complementar 101 – LRF.

229. Realmente, o fato é grave.

230. Em momentos de crise financeira, o Estado deve adotar medidas e procedimentos capazes de preservar o equilíbrio das contas públicas, evitando, ao máximo, a realização de grandes despesas, principalmente quando se verifica a insuficiência de caixa.

231. A inscrição de restos a pagar sem disponibilidade caixa é nitidamente incompatível com as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

232. Dessa forma, devem ser mantidas as recomendações já expedidas ao Governo do Estado de Minas Gerais em outros exercícios para que observe atentamente às determinações da LRF, notadamente o §1º do artigo 1º e o artigo 55, inciso III, alínea “b”.

### **5.10 – Receita da dívida ativa**



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

233. Nos termos do artigo 39 da Lei nº 4.320/64, dívida ativa é o conjunto dos créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, que serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados.

234. Conforme tabela 107, fl. 189, a receita total efetivada de dívida ativa, em 2015, no Estado de Minas Gerais, correspondeu a R\$ 505,848 milhões, ficando 81,22% além da estimada.

235. A esse respeito, a Unidade Técnica bem lembrou que (fl. 190):

(...) a efetivação de receitas de dívida ativa pelas unidades orçamentárias FEPJ, Igam, DER e Funtrans, mesmo na ausência de apropriação de saldos em contas patrimoniais de Dívida Ativa, demonstrando inconsistência contábil para o registro e evidenciação desses direitos, apesar das recomendações desta Corte de Contas, valendo trazer à baila que, por ocasião do derradeiro Parecer Prévio sobre as Contas Governamentais, foi **determinado** pelo Conselheiro Relator o reconhecimento contábil prévio de todos os direitos relativos à Dívida Ativa do Estado.

236. Em sede de defesa, o Governo do Estado de Minas Gerais informou que, para o exercício de 2016, está promovendo um trabalho conjunto com as Superintendências Centrais de Contadoria Geral e de Administração Financeira para a devida transferência dos registros contábeis, nos termos do entendimento do Tribunal.

237. A Unidade Técnica considerou os esclarecimentos satisfatórios e entendeu que a irregularidade não mais subsiste (fls. 759/760).

238. Quanto aos demais apontamentos, efetuados pela Unidade Técnica em suas considerações finais às fls. 196/198, apenas permanece aquele relativo à inobservância ao disposto no §1º do artigo 104 do Decreto Estadual nº 44.747/2008. Isso porque o defendente não trouxe aos autos qualquer justificativa a esse respeito (fls. 760/761).



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

239. Assim, ratifico o posicionamento do Tribunal de Contas já adotado no julgamento das contas de 2014 e entendo que deve ser determinado ao Governo do Estado que, ante a constatação da existência de saldos de créditos cujos anos de origem sejam 2008 a 2012, observe as determinações contidas no *caput* e § 1º do art. 104 do Decreto Estadual nº 44.747, de 2008, que regulamenta o processo e os procedimentos tributários administrativos no âmbito estadual.

### **5.11 - Despesa com pessoal**

240. A LRF regulamenta a definição, os limites e a forma de controle da despesa com pessoal. O artigo 19 da norma estabelece o percentual de 60% como limite global dos Estados, para comprometimento da RCL, sendo que, no artigo 20, tem-se a repartição dos percentuais para cada Órgão e Poder: 3% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas; 6% para o Judiciário; 49% para o Executivo e 2% para o Ministério Público.

241. De acordo com a Unidade Técnica, a apuração da Despesa Total com Pessoal, para fins de verificação dos limites legais, é baseada em duas metodologias: a primeira, conforme entendimento da STN; e a segunda, nos termos do que dispõe as Instruções Normativas n.ºs 1 e 05, ambas de 2001, do Tribunal de Contas, que determinam a exclusão dos gastos com aposentadorias e pensões.

242. Destaco também que, nos cálculos realizados pela Unidade Técnica, foi utilizada como base a RCL no valor de R\$ 51.643.235.767,49.

243. Neste parecer, realizarei novos cálculos tendo como parâmetro a RCL no valor de R\$ 46.768.235.767,49. Isso porque, conforme já expus no tópico 5.3.1, o valor de R\$ 4.875.000.000,00, relativo aos recursos oriundos de depósitos judiciais de ações de terceiros, não deveria compor a Receita Corrente Líquida do Estado do exercício de 2015, por caracterizar-se como operação de crédito, nos termos do inciso III do artigo 29 da Lei Complementar nº 101/2000.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

244. E a metodologia a ser utilizada será a mesma adotada pelo Tribunal de Contas, nos termos do que dispõe as Instruções Normativas n.ºs 1 e 05/2001. Os dados, relativos à Despesa Total de Pessoal e aos limites máximo, prudencial e de alerta de cada Órgão ou Poder, serão retirados do exame técnico inicial, às fls. 206/217.

### **5.11.1 – Limite Consolidado do Estado**

245. No âmbito do Estado de Minas Gerais, a Despesa Total de Pessoal totalizou R\$ 24.235.446.026,36, correspondendo 51,8% da RCL. Ou seja, houve o cumprimento dos limites máximo (60%) e prudencial (57%), nos termos do entendimento adotado pelo Tribunal de Contas.

### **5.11.2 – Limites por Poder e Órgão**

#### **5.11.2.1 Poder Executivo**

246. Conforme entendimento adotado neste parecer, o percentual apurado de Despesa Total de Pessoal no Poder Executivo do Estado, no exercício de 2015, totalizou 42,03% (R\$ 19.657.373.247,16) da RCL.

247. Sendo assim, verifico o cumprimento dos limites máximo (49%), prudencial (46,55%) e de alerta (44,1%), nos termos do entendimento adotado pelo Tribunal de Contas.

#### **5.11.2.2 Poder Legislativo**

248. O limite para gastos com pessoal do Poder Legislativo é de 3% da RCL, sendo subdividido entre a Assembleia Legislativa, 2%, e o Tribunal de Contas, 1%.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

249. No âmbito da ALMG, a Despesa Total de Pessoal totalizou R\$ 608.603.054,21, correspondendo 1,3% da RCL. Ou seja, houve o cumprimento dos limites máximo (2%), prudencial (1,9%) e de alerta (1,8%), nos termos do entendimento adotado pelo Tribunal de Contas.

250. Já no Tribunal de Contas, o percentual apurado de Despesa Total de Pessoal, no exercício de 2015, totalizou 0,9% (R\$ 427.594.869,14) da RCL. O Órgão também obedeceu aos limites máximo (1%), prudencial (0,95%) e o de alerta (0,9%), conforme entendimento adotado pelo próprio Tribunal.

### 5.11.2.2 Poder Judiciário

251. O limite para gastos com pessoal do Poder Judiciário é de 6% da RCL e também é subdividido entre o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, 5,91%, e o Tribunal de Justiça Militar, 0,09%.

252. No âmbito do TJMG, a Despesa Total de Pessoal totalizou R\$ 2.598.362.740,27, correspondendo 5,55% da RCL. Ou seja, houve o cumprimento apenas dos limites máximo (5,91%) e prudencial (5,6%). O limite de alerta (5,3%) ultrapassou 0,25%.

253. Nesse caso, o Tribunal de Contas deve emitir alerta ao Poder Judiciário, nos termos do inciso II do §1º do artigo 59 da LRF, que determina a emissão de alerta ao Poder que ultrapassar 90% do limite máximo estabelecido na legislação (limite de alerta).

254. Já no TJM, o percentual apurado de Despesa Total de Pessoal, no exercício de 2015, totalizou 0,05% (R\$ 25.156.108,41) da RCL. O Órgão obedeceu aos limites máximo (0,09%), prudencial (0,085%) e o de alerta (0,081%), conforme entendimento adotado pelo próprio Tribunal.

### 5.11.2.3 Ministério Público



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

255. Por fim, no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, a Despesa Total de Pessoal totalizou R\$ 918.356.007,17, correspondendo 1,96% da RCL. Ou seja, houve o cumprimento apenas do limite máximo (2%), restando ultrapassados o limite prudencial (1,9%), em 0,06%, e o de alerta (1,8%), em 0,16%.

256. Ultrapassado o limite prudencial (95% do limite máximo), fica o Órgão ou Poder vedado de realizar as seguintes condutas, nos termos do artigo 22, parágrafo único,<sup>9</sup> da LRF:

- a) concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
- b) criação de cargo, emprego ou função;
- c) alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- d) provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- e) 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.

257. Assim, compete ao Tribunal de Contas a emissão de notificação ao Ministério Público do Estado, alertando-o quanto ao descumprimento do limite prudencial fixado no artigo 20 da LRF, estando o Órgão submetido às vedações contidas no artigo 22,

<sup>9</sup> 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.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

parágrafo único, da mesma Lei Complementar.

### 5.11.3 A utilização dos Aportes para Cobertura de Déficit Atuarial no Cálculo da Despesa com Pessoal

258. A Lei de Responsabilidade Fiscal assegura tratamento à despesa de pessoal nos artigos 18 a 23. O *caput* do art. 18, assim define:

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.

259. A definição dada pelo *caput* é a mais ampla possível, englobando as despesas com servidores ativos, independentemente da espécie remuneratória, com inativos e pensionistas, com dispêndios adicionais e encargos recolhidos à Seguridade Social.

260. Todavia, ao delimitar os percentuais de limite com os gastos de pessoal, o art. 19, §1º, exclui algumas despesas do cálculo, *in verbis*:

§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;



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

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. (grifo nosso)

261. O teor do último inciso merece destaque, sendo objeto de análise pela Unidade Técnica.

262. A respeito desse dispositivo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro contextualiza que com a Emenda Constitucional nº 20/98, o art. 40 da CR/88 passou a prever a instituição de regime previdenciário de natureza contributiva para os servidores titulares de cargo efetivo dos entes federativos, inclusive de suas autarquias e fundações. Coexistem no serviço público, a partir daí, o Regime Geral de Previdência Social - RGPS – e o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, a que alude o art.40.

263. Nos dois regimes há a ideia de previdência social, “*que funciona à semelhança do contrato de seguro, em que o segurado paga determinada contribuição, com vistas à cobertura de riscos futuros, como idade, doença, invalidez, falecimento, etc.*”<sup>10</sup>.

264. Esclarece a autora que nem todos os Estados e Municípios instituíram o regime contributivo, permanecendo a aposentadoria a cargo do Poder Público, salvo para os servidores celetistas, que já estavam anteriormente vinculados ao RGPS. Por esse motivo, a Lei de Responsabilidade Fiscal tratou de forma diversa o limite de despesa, a depender do sistema de aposentadoria do servidor.

<sup>10</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Organizadores). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 3ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008, p.154.





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

265. O mesmo raciocínio foi empregado no Manual de Demonstrativos Fiscais, 6ª edição, expedido pela STN, como se vê à fl. 534:

DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art. 19 da LRF) (II) – Nessa linha, registrar o total das despesas de pessoal, dos últimos doze meses, incluído o mês de referência, que não serão computadas no cálculo do limite. Inclui as despesas: [...]

d) com inativos, considerando-se, também, pensionistas, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas com recursos vinculados, ou seja, provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como a compensação entre os regimes de previdência, aportes para cobertura de déficit atuarial não definido por alíquotas de contribuição e o superávit financeiro.

266. Por outro lado, não poderão ser deduzidas “*as despesas com pessoal inativo e pensionista, custeadas com recursos não vinculados*”.

267. Como se extrai da parte final da redação do trecho transcrito, os aportes para cobertura de déficit atuarial são considerados recursos vinculados, e por isso não são computados no cálculo do limite com despesas de pessoal.

268. O aporte para cobertura de déficit atuarial é um elemento de despesa instituído pelos entes federativos em conformidade com a Lei 9.717/98, com o objetivo de cobrir o déficit atuarial e acumular recursos para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS. Seus recursos não podem ser imediatamente utilizados para pagamento de benefícios previdenciários, devendo permanecer aplicados por no mínimo 05 anos.

269. A Portaria nº 746, de 27 de dezembro de 2011, expedida pelo Ministério da Previdência Social (MPS), estabelece:

Art. 1º O Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS instituído pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em conformidade com a Lei nº



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

9.717, de 27 de novembro de 1998, de que trata a Portaria Conjunta STN/SOF nº 02, de 19 de agosto de 2010 deverá atender às seguintes condições:

I - se caracterize como despesa orçamentária com aportes destinados, exclusivamente, à cobertura do déficit atuarial do RPPS conforme plano de amortização estabelecido em lei específica do respectivo ente federativo; e

II - sejam os recursos decorrentes do Aporte para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS utilizados para o pagamento de benefícios previdenciários dos segurados vinculados ao Plano Previdenciário de que trata o art. 2º, inciso XX, da Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008.

§ 1º Os Aportes para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS ficarão sob a responsabilidade da Unidade Gestora, devendo:

I - ser controlados separadamente dos demais recursos de forma a evidenciar a vinculação para qual foram instituídos; e

II - permanecer devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes, no mínimo, por 05 (cinco) anos. (grifo nosso)

270. Não obstante a norma infralegal, a Unidade Técnica constatou que a despesa realizada a título de aportes para cobertura do déficit atuarial do RPPS – Elemento de Despesa – 97, à conta da Unidade Orçamentária – 1911 – EGE – Secretaria da Fazenda – Encargos Gerais (R\$ 4,939 bilhões) e demais UOs (R\$ 191 milhões), totalizou R\$ 5,130 bilhões, sendo repassado ao FUNFIP o montante total de R\$ 4.844 bilhões (fl. 218).

A despesa com o pagamento dos referidos benefícios foi realizada utilizando-se a Fonte de Recurso 58 – Recursos para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS e sob o Identificador de Procedência e Uso 5 – Recursos Recebidos para Benefícios Previstos no art. 39 da Lei Complementar 64/02, quais sejam, aposentadorias e pensões.

Do total da despesa realizada na Fonte de Recurso 58, apenas os Poderes Executivo e Judiciário – especificamente o TJMG – incluíram no campo de Despesas não Computadas do Relatório de Gestão Fiscal, valores a título de Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados, sendo R\$ 4,329 bilhões – Poder Executivo- e R\$ 140,715 milhões – TJMG.

271. Dessa forma, a Unidade Técnica entendeu que o Estado de Minas Gerais deveria apresentar esclarecimentos sobre as seguintes questões:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

- a) inobservância da Portaria MPS 746/11, quanto ao prazo de 05 (cinco) anos, em que tais aportes deveriam permanecer aplicados financeiramente;
- b) imediata utilização desses valores compondo o fluxo financeiro do Funfip, em cada exercício, caracterizando-se como aporte realizado pelo Tesouro Estadual para cobertura de insuficiência financeira e não para cobertura do déficit atuarial, que se aplicaria ao Plano Previdenciário (Funpemg), extinto em 6/12/13, diferentemente do Plano Financeiro (Funfip);
- c) no cálculo da Despesa Líquida com Pessoal do Poder Executivo foram deduzidos R\$ 4,329 bilhões referentes a aportes para cobertura de déficit atuarial do RPPS (Fonte de Recurso 58), no campo das “Despesas Não Computadas” do Anexo I do Relatório de Gestão Fiscal, afetando, dessa forma, o percentual apurado em relação à RCL. Se fosse retirado aquele montante do cálculo da Despesa Líquida com Pessoal, o percentual apurado no RGF, de 47,91% em relação à RCL, subiria para 56,29% ultrapassando o limite máximo de 49% em 7,29 p.p.
- d) por último, vale atentar para a orientação da STN constante do Manual de Demonstrativos Fiscais – 6ª. Edição, para o fato de que os repasses efetuados para cobertura de déficit financeiro, os quais foram utilizados para pagamento de benefícios pelo RPPS, serão considerados, ao final, como despesa de pessoal do ente, pois as despesas do RPPS custeadas com esses repasses não podem ser deduzidas da Despesa Bruta com Pessoal.

272. De acordo com o defendente, o FUNFIP é um fundo específico para o acolhimento das contribuições e encargos dos seguros ativos, inativos e pensionistas, sob o regime financeiro de repartições simples, não sendo aplicada a ele a Portaria nº 746/2011, que se refere apenas aos segurados vinculados ao Plano Previdenciário de que trata o artigo 2º, inciso XX, da Portaria MPS nº 403/2008.

273. Além disso, o Governo do Estado esclareceu ainda que (fl. 650):



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

No entendimento do atuário, ao contrário do que ocorre em planos sob regime de capitalização e/ou sob regime de repartição de capitais de cobertura, em planos sob regime financeiro de repartição simples, o déficit eventualmente observado deve ser coberto mediante contribuição suplementar, por aporte, dentro do próprio exercício, razão pela qual as figuras de déficit financeiro e déficit atuarial se fundem, visto que o período considerado pelo regime de repartição simples é de apenas um exercício.

Finalmente, a sistemática de deduzir do montante da despesa com pessoal os recursos aportados no Funfip encontra-se também embasada no Parecer AGE n.15.088 de 27 de maio de 2011, que ratificou o conteúdo disposto na Nota Técnica 003/2011 da Subsecretaria do Tesouro Estadual da Secretaria de Estado de Minas Gerais.

274. A Unidade Técnica considerou os argumentos insuficientes para corrigir os vícios apontados. Destaco aqui as considerações técnicas/contábeis relativas aos conceitos de Plano Financeiro e Plano Previdenciário, conforme a defesa apresentada (fls. 763/767).

Cabe ressaltar a informação constante do Relatório Técnico da Atest Consultoria Atuarial, contratada por este Tribunal de Contas para analisar as avaliações atuariais do RPPS, de que o plano financeiro, por ser custeado no regime de repartição simples, não apresenta déficit atuarial.

Quando as receitas do exercício são inferiores às despesas, apura-se insuficiência, que deverá ser coberta pelo ente federativo.

Conforme explicitado no parecer atuarial, encaminhado pela Diretoria de Previdência do Ipsemg, verifica-se, que de fato, a Portaria MPS 746/11 refere-se, em seu art. 1º, inciso II, ao Plano Previdenciário e não a Plano Financeiro, e, levando-se em conta as respectivas definições constantes dos incisos XX e XXI do art. 2º da Portaria MPS 403/08, acima transcritos, e, ainda, que o objetivo do plano financeiro não visa a acumulação de recursos, sendo suas insuficiências aportadas pelo ente federativo.

Esta unidade técnica entende que o fato contábil em questão refere-se a aportes para cobertura de déficit financeiro, de fundo custeado por regime de repartição simples e assim deveria ter sido formalmente registrado, mas não o foi.

Reconhecido o aspecto material, qual seja, aporte para cobertura de déficit financeiro do Funfip, óbvio que incompatível com a regra de aplicação de montantes aportados para cobertura de déficits atuariais (§ 1º do art. 1º, inciso II da Portaria MPS 746/11).



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

No cálculo da despesa de pessoal não poderia ser deduzido o valor desses aportes, como será visto no próximo tópico. Contudo, se reconhecido o aspecto formal, ou seja, o registro da forma como foi realizado (aporte para cobertura de déficit atuarial), seu montante deve permanecer devidamente aplicado em conformidade com as normas vigentes, por, no mínimo, 05 (cinco) anos, o que, entretanto, também não ocorreu.

A dissociação entre o aspecto material (fato contábil) e o registro realizado resultou, ao mesmo tempo, na indevida dedução dos referidos aportes no cálculo da Despesa Líquida com Pessoal e na não aplicação dos mesmos pelo prazo previsto na Portaria MPS 746/11.

(...) esta unidade técnica mantém o entendimento inicial quanto à diferenciação entre déficit atuarial e insuficiência financeira na apuração da Despesa Líquida com Pessoal, em relação à RCL, uma vez que o primeiro é dedutível, por ser recurso vinculado ao RPPS, enquanto o segundo não o é, sendo considerado cobertura de déficit financeiro, de responsabilidade do ente federado.

275. Pois bem. O art. 19 da LRF estabelece que a despesa total com pessoal nos Estados não poderá exceder 60% da receita corrente líquida. E o art. 20 prescreve a repartição desse limite global entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

276. Como salientado pela Unidade Técnica, o Governo Estadual direcionou recursos cuja finalidade seria cobrir o déficit atuarial do RPPS. O procedimento deturpou a natureza atribuída ao elemento de despesa “97-Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial”, que passou a cobrir insuficiências financeiras. Ou seja, o aporte para cobertura de déficit atuarial teve sua natureza transmutada para simples aporte financeiro.

277. Ainda assim, o Estado de Minas Gerais identificou o mencionado recurso como “Despesas não Computadas” para efeitos do art. 19, §1º, da LRF, e o manteve na “*Fonte de Recurso 58 – Recursos para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS e sob o Identificador de Procedência e Uso 5 – Recursos Recebidos para Benefícios Previstos no art. 39 da Lei Complementar n. 64/02, quais sejam, aposentadorias e pensões*”.

278. Em outras palavras, sob o pretexto de se tratar de recurso expressamente excluído do cálculo do limite dos gastos com pessoal, o governo deduziu o aporte para



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

cobertura de déficit atuarial do percentual apurado. Assim, o aporte não foi computado como despesa com pessoal.

279. No entanto, como mencionado, os recursos desse “aporte atuarial” foram utilizados imediatamente para o custeio de benefícios do RPPS, servindo, assim, para cobrir insuficiência financeira do FUNFIP. Por isso mesmo, deveriam ter composto o índice legal.

280. Mesmo com essas ponderações, os valores indicados pela Unidade Técnica obedeceram ao limite global do Estado determinado na Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo o entendimento adotado pelo Tribunal de Contas.

281. Com relação ao outro apontamento, a meu ver, os dispositivos da Portaria MPS nº 746/2011 foram descumpridos. O art. 1º condiciona a despesa orçamentária nele prevista à cobertura do déficit atuarial do RPPS, devendo ser controlada separadamente dos demais recursos - e exige que permaneçam aplicadas por no mínimo 05 anos.

282. Dessa forma, entendo que devem ser mantidas as recomendações já expedidas ao Governo do Estado de Minas Gerais quando do julgamento das contas relativas a exercícios anteriores, inclusive de 2014, para que atente às determinações da Portaria MPS nº 746/2011, no tocante à utilização dos aportes para a cobertura de déficit atuarial do RPPS e:

- a) proceda à adequação da sistemática de utilização dos citados aportes para déficit atuarial, viabilizando a sua capitalização e o cumprimento de sua finalidade, qual seja, o pagamento de benefícios futuros do RPPS;
- b) observe a Portaria MPS n. 746/2011, de modo que os recursos efetivamente repassados a título de Constituição de Reserva Matemática ou de Cobertura de Déficit Atuarial sejam mantidos em aplicações financeiras pelo período mínimo de 5 anos.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

### **CAPÍTULO 6 – RECURSOS VINCULADOS POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL OU LEGAL**

#### **6.1 - Educação**

##### **6.1.1 Apuração da Receita Base de Cálculo e do Índice de Aplicação no Ensino**

283. De acordo com o artigo 212 da CR/88, 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.

284. Nas contas prestadas pelo Governo do Estado de Minas Gerais, foi apresentado um percentual de 25% de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

285. Entretanto, a Unidade Técnica considerou certas despesas irregulares no cômputo do referido índice: restos a pagar não processados inscritos em 2015 e despesas de caráter assistencial. Assim, sem a inclusão dos referidos gastos, apurou um percentual de aplicação de 22,77% no ensino, abaixo do índice fixado pela Constituição Federal.

286. Diante disso, dividirei o estudo desse tópico em dois subtópicos relevantes, de acordo com a natureza das despesas acima identificadas, consideradas irregulares pela Unidade Técnica, para fins de apuração do correto índice aplicado na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

##### **6.1.1.1 Restos a Pagar Não Processados**



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

287. No exame inicial, a Unidade Técnica identificou o cômputo no índice de manutenção e desenvolvimento do ensino do montante total de R\$ 855,753 milhões, a título de restos a pagar não processados.

288. Entretanto, considerou o procedimento ilegal porque não havia disponibilidade de caixa no exercício de 2015 (insuficiência de R\$ 7,534 bilhões), em desrespeito à IN/TCMG nº 13/2008 (fls. 246/247).

Contudo, salienta-se que, neste exercício, não houve disponibilidade de caixa, conforme demonstrado no anexo 5 do RGF do 3º quadrimestre de 2015, publicado no DOE de 29/1/16. As disponibilidades atingiram R\$ 2,286 bilhões, enquanto as obrigações somaram R\$ 5,667 bilhões, resultando numa insuficiência financeira de R\$ 3,381 bilhões. Apesar disso, foram inscritos R\$ 4,153 bilhões de RPNP, dos quais R\$ 855,753 milhões referem-se aos gastos com MDE, gerando uma insuficiência total, após as inscrições de RPNP, de R\$ 7,534 bilhões.

289. Além disso, apenas R\$ 34,178 milhões do valor total de restos a pagar não processados, R\$ 855,753 milhões, referiam-se a recursos vinculados ao Fundeb, ou seja, diretamente relacionados à educação. Assim, a diferença final de R\$ 821,576 deveria ser expurgada da composição do cálculo, haja vista a ausência de indícios de que a fonte de recursos estaria vinculada ao ensino.

290. Ratifico parcialmente o posicionamento técnico.

291. Inicialmente, com a edição da Instrução Normativa nº 13/2008, o Tribunal de Contas apenas admitia o cômputo dos restos a pagar não processados, como despesas relacionadas ao ensino, no exercício em que estes foram processados, e não contraídos:

Art. 6º - Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

(...)





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

Parágrafo único - As despesas referentes ao ensino, inscritas em restos a pagar não processados, não serão consideradas na apuração dos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício que foram contraídas e sim naquele em que forem processadas.

292. Entretanto, após algum tempo, o entendimento mudou.

293. O Tribunal de Contas editou a Instrução Normativa nº 05/2012, que revogou a anterior e autorizou a inclusão de restos a pagar não processados no cálculo do índice da manutenção e desenvolvimento do ensino, mesmo sem a respectiva liquidação ou pagamento.

294. O único requisito objetivo agora seria a suficiência de caixa ao final do exercício, para a eventual cobertura da obrigação ora pactuada.

Art. 2º - O artigo 5º da Instrução Normativa nº 13/2008 passa a vigorar com o acréscimo dos §§ 4º ao 6º:

Art. 5º - [...]

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

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

II - as despesas empenhadas, liquidadas ou não, inscritas em restos a pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício.

295. Contudo, a Unidade Técnica não verificou disponibilidade de caixa para o exercício de 2015.

296. Pelo contrário, a diferença apurada entre as disponibilidades (R\$ 2,286 milhões) e as obrigações (R\$ 5,667 bilhões) resultou em uma insuficiência financeira no valor de R\$ 3,381 milhões. Apesar disso, foram inscritos R\$ 4,153 bilhões de RPMP, sendo R\$ 855,753 milhões relativos aos gastos com MDE, o que resultou numa insuficiência financeira no total de R\$ 7,534 bilhões.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

297. A esse respeito, o Governo do Estado argumenta ser importante considerar os aspectos de ordem econômica vividos pelo país e pelo Estado de Minas Gerais. Esclarece também (fl. 769):

(...) que o Governo, no contexto da transparência da gestão pública, sancionou a Lei Orçamentária para 2015 com déficit previsto da ordem de R\$ 7,2 bilhões, tendo a Assembléia Legislativa, ao aprová-la, reconhecido a possibilidade de haver insuficiência de receita para as despesas autorizadas para 2015.

(...) que, segundo a LRF, a vedação de se inscreverem Restos a Pagar, sem capacidade financeira, só é válida no último ano de mandato do titular do Poder ou órgão, conforme dispõe seu art. 42.

(...) a Contabilidade deve evidenciar os atos e fatos ocorridos no patrimônio do ente, tendo o Governo de Minas se pautado na transparência, espelhando seus registros em Restos a Pagar, apesar da indisponibilidade financeira.

298. Em conformidade com a Unidade Técnica (fl. 771), entendo que os esclarecimentos não justificam a correção do vício anotado.

299. Primeiro, porque, em momentos de crise econômica, o Estado deve conter despesas, buscando gastar menos e melhor, de maneira eficaz e eficiente. Assim, o fato não constitui motivo suficiente para justificar o câputo dos RPNP na educação, sem disponibilidade financeira.

300. Segundo, porque houve descumprimento ao disposto na INTCEMG nº 13/2008, com as alterações introduzidas pela INTCEMG nº 05/2012, e às normas contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (artigo 50, inciso I c/c artigo 55, inciso III, alínea 'b'), tal como já analisado no tópico 5.9.1 deste parecer.

301. Dessa forma, o valor relativo aos RPNP inscritos em 2015, R\$ 855,753 milhões, deve ser retirado da composição do índice do ensino, em razão da ausência de



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

disponibilidade de caixa ao final do exercício.

### **6.1.1.2 Despesas de caráter assistencial – subfunções 243 (Assistência à Criança e ao Adolescente), 362 (Ensino Médio) e 363 (Ensino Profissional)**

302. A Unidade Técnica desconsiderou o cômputo no índice da manutenção e desenvolvimento do ensino dos recursos aplicados nos programas “Poupança Jovem” (R\$ 44.197.983,71), “Plugminas” (R\$ 7.699.999,99) e em outras ações de assistência à criança e ao adolescente (R\$ 9.514,19), por serem recursos oriundos de fonte específica do Fundo de Erradicação da Miséria (FEM) – fonte 71, referentes a ações de assistência social. Veja (fl. 612):

Senão vejamos, a LDBEN, em seu art. 70, discrimina as despesas que podem ser consideradas como MDE e nesse rol não se encontram os gastos em comento, que, por certo, são afetos à área da Educação, inclusive por definição do art. 1º da mesma lei, estabelecendo que “a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.” Por outro lado, a lei qualifica os gastos que comporão o percentual constitucional.

Faz-se necessário ressaltar que o ordenamento jurídico impede, para fins de apuração do mínimo constitucional, os investimentos maciços e continuados em ações governamentais que, embora necessárias, úteis e até louváveis do ponto de vista social, não se destinem exclusiva e diretamente à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Assim, a título de exemplo, não são aceitas, no cômputo dos gastos com MDE, as despesas feitas com merenda escolar, assistências médica e odontológica, segurança nas escolas, ou qualquer outra com assistência social; e também as despesas de infraestrutura beneficiando escolas, como as de asfaltamento de ruas, rede de iluminação e outras.

Portanto, conclui-se que as despesas em análise não podem ser computadas no índice constitucional, por não constarem entre as hipóteses do art. 70; ao contrário, tais despesas figuram entre as constantes no art. 71, que veda em seus incisos II – subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural e IV – programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

303. O Fundo de Erradicação da Miséria foi instituído pela Lei nº 19.990, de 29 de dezembro de 2011, com o objetivo de custear programas e ações sociais de erradicação da pobreza e da extrema pobreza (artigo 1º).

304. De acordo com o artigo 4º da norma, os recursos do FEM deverão ser aplicados prioritariamente nos programas e ações que tenham as seguintes finalidades:

- I – enfrentar as situações de pobreza e desigualdade;
- II – promover a proteção social por meio de serviços e benefícios socioassistenciais no âmbito da política de assistência social;
- III – reforçar a renda das famílias;
- IV – assegurar o direito à alimentação adequada;
- V – melhorar o padrão de vida e as condições de habitação, saneamento básico e acesso à água;
- VI – gerar novas oportunidades de trabalho e emprego;
- VII – promover a formação profissional.

305. Ou seja, os recursos desse fundo, nos termos do inciso VII do artigo 4º da norma, devem também ser aplicados em atividades cuja finalidade possui direta relação com programas educacionais, para promover a formação profissional de jovens e cidadãos que sejam mais necessitados.

306. Daí a aplicação desses recursos nos programas “Poupança Jovem” e “Plugminas”, que se encontram diretamente voltados a atividades ligadas à educação de jovens profissionais.

307. Criado em meados de 2007, o Poupança Jovem tem como objetivo oferecer aos estudantes do ensino médio das escolas participantes (194 escolas, dos 9 municípios participantes do Estado de Minas Gerais) a oportunidade do desenvolvimento humano e social, contribuir para a redução do abandono/evasão escolar e aumentar as taxas de conclusão do



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

ensino médio<sup>11</sup>.

308. Por sua vez, inaugurado em junho de 2009, o Plugminas tem como objetivo principal a participação de jovens entre 14 e 24 anos que estudam em alguma escola pública de Belo Horizonte ou Região Metropolitana, ou então se formaram na rede pública de ensino do Estado de Minas Gerais e moram em BH ou Região Metropolitana, em atividades nas áreas de cultura digital, arte, empreendedorismo e idiomas. A idéia é ajudar o jovem a construir o seu caminho colocando em prática o seu direito à educação e à participação<sup>12</sup>.

309. Ora, embora os recursos aplicados nesses programas sejam oriundos de fontes não vinculadas à educação, é evidente que o intuito final dessas atividades possui relação direta com a manutenção e desenvolvimento do ensino no Estado de Minas Gerais.

310. Da mesma forma, os valores relativos às ações de assistência à criança e ao adolescente, na subfunção 243, contribuem para a formação educacional dos jovens. A própria Unidade Técnica destacou o objetivo final da aplicação desses recursos, conforme fl. 248:

O Estado computou no índice da Educação despesas de caráter assistencial, a saber:

- subfunção 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente, no Programa 102, Atendimento

Comunitário e Psicopedagógico na Fundação Helena Antipoff, que tem por objetivo oferecer atendimentos à comunidade local e demandas do Conselho Tutelar do Município de Ibitité, contribuindo para a formação educacional, cultural, social e cidadã, por meio de atividades desenvolvidas nas oficinas pedagógicas Caio Martins, biblioteca comunitária e telecentros de inclusão digital, além de atendimentos psicopedagógicos e fonoaudiológicos na Clínica de Psicologia Edouard Claparède. Valor: R\$ 9.514,16.

311. Deixar de computar esses recursos no índice constitucional de ensino por meras razões contábeis, a meu ver, constitui rigor excessivo e desnecessário por parte do Tribunal de Contas na análise das contas governamentais.

<sup>11</sup> <http://www.poupancajovem.educacao.mg.gov.br/cidadao/sobre-o-poupanca-jovem>

<sup>12</sup> <http://www.plugminas.mg.gov.br/portal/paginas/o-que-e>



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

312. Dessa forma, tendo em vista que a finalidade da aplicação desses recursos encontra-se diretamente relacionada às atividades educacionais do Estado, entendo lícito e necessário o cômputo dos valores aplicados no índice constitucional da manutenção e desenvolvimento do ensino.

### 6.1.1.3 Conclusão sobre MDE

313. Diante de todo o exposto, entendo que o Estado de Minas Gerais alcançou o percentual de 22,90% na aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme a seguir detalhado:

ÍNDICE DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – ARTIGO 212, CF/88	
Receita total de impostos e transferências	R\$ 39.098.329.558,05
<b>Gastos com MDE (25% da receita)</b>	<b>R\$ 9.774.582.389,51</b>
Gastos com MDE segundo a Unidade Técnica (22,77%)	R\$ 8.902.046.172,37
Inclusão despesas Poupança Jovem	R\$ 44.197.983,71
Inclusão despesas Plugminas	R\$ 7.699.999,99
Inclusão despesas com assistência à criança e ao adolescente	R\$ 9.514,16
<b>Valos dos gastos com MDE ajustado nesse parecer</b>	<b>R\$ 8.953.953.670,23</b>
<b>Percentual de aplicação MDE</b>	<b>22,90%</b>

### 6.1.1.4 Recomendação

314. Por fim, destaco que não foi apresentado o parecer do Conselho do Fundeb sobre as contas do Fundeb no exercício de 2015, em desacordo com o artigo 24 da Lei Federal nº 11.494/07, bem como o artigo 13, §2º da INTCEMG nº 13/2008, segundo apontamento técnico de fl. 259.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

315. Sobre o apontamento, a Secretaria de Estado da Educação informou que, em 04/05/2016, foi publicada a recomposição do Conselho do Fundeb, tendo sido agendada para 25/05/2016 a primeira reunião ordinária para posse dos novos conselheiros e análise e aprovação da prestação de contas do Fundeb, relativo ao 4º trimestre de 2015.

316. Considerando as justificativas, entendo que a Unidade Técnica deve acompanhar o processo, a fim de que a apreciação dessas contas seja devidamente encaminhada ao Tribunal de Contas, em cumprimento ao disposto no artigo 24 da Lei Federal nº 11.494/07 e artigo 13, §2º da INTCEMG nº 13/2008.

### **6.2 - Saúde**

#### **6.2.1 Despesas realizadas com ASPS pelo Poder Executivo**

317. De acordo com o artigo 77 do ADTC, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 29/00, compete aos Estados a aplicação mínima de 12% do produto da arrecadação dos impostos e recursos ali especificados nas Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS.

318. Nessa linha de raciocínio, o Estado de Minas Gerais, por meio da Lei Orçamentária Anual nº 21.695/15, fixou, para o exercício de 2015, o montante total de R\$ 5,024 bilhões para a saúde, o que equivaleria a uma aplicação de 12,14%.

319. O Governo do Estado de Minas Gerais apresentou prestação de contas com um percentual de 12,30% de aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde.

320. Entretanto, a Unidade Técnica considerou incorreto o cômputo dos valores inscritos em restos a pagar não processados nas ações e serviços públicos de saúde. Assim, após as devidas alterações, apurou o percentual de 9,16%, em descumprimento ao disposto no inciso II, do artigo 77 do ADCT da CF/88, acrescentado pela EC nº 29/00.

321. Segundo o reexame técnico (fl. 778), o Governo do Estado de Minas



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

Gerais não apresentou apontamentos específicos acerca do percentual apurado pela equipe do Tribunal de Contas. Apenas realizou esclarecimentos sobre as aplicações das disponibilidades financeiras decorrentes dos cancelamentos de Restos a Pagar e sobre as despesas executadas pela Secretaria de Estado de Defesa Social nas ações 2055 e 4214. Assim, a Unidade Técnica ratificou o percentual de 9,16% apurado no exame inicial.

322. A título de informação, destaco que também foram objeto de análise pela Unidade Técnica as seguintes despesas computadas como gastos nas ações e serviços de saúde:

a) Despesas realizadas pela Secretaria de Estado de Defesa Social:

**TABELA 160**  
**Seds - Despesas Consideradas como ASPS pelo Poder Executivo**

Exercício de 2015		Em R\$	
Ação		Empenhada	Liquidada
Cód.	Descrição		
2055	Remuneração de Pessoal Ativo e Encargos para Atendimento a Saúde do Sistema de Defesa Social	58.820.987,47	58.820.987,47
4082	Rede Complementar de Suporte Social e Atenção ao Dependente Químico: Prevenção e Tratamento do Consumo de Álcool e outras Drogas	7.947.014,10	7.947.014,10
4207	Atendimento a Saúde do Adolescente em Conflito com a Lei	554.430,76	178.299,48
4214	Unidades de Saúde do Sistema Prisional	16.313.579,69	7.967.130,58
Total		83.636.012,02	74.913.431,63

FONTE: Armazém de Informações - Siatf

b) Despesas realizadas com saneamento, executadas no projeto Vida no Vale, no montante total de R\$ 95 milhões, nos termos do inciso VI do artigo 3º da LC 141/12.

323. Ao final, a unidade técnica considerou correto o cômputo das despesas referenciadas.

324. Contudo, ratifico a sugestão levantada pela Unidade Técnica no sentido de que seja efetuado o reforço das ações de fiscalização nos gastos com saúde realizados pela Secretaria de Estado de Defesa Social no sistema prisional, de forma a verificar o seu correto cumprimento.





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

325. A seguir, passo à análise dos valores expurgados pela Unidade Técnica na composição do índice constitucional de aplicação na saúde.

### 6.2.1.1 Inclusão de despesas empenhadas e não liquidadas

326. De acordo com a Unidade Técnica, só poderiam ser computados no índice da saúde os valores relativos às despesas inscritas em restos a pagar, mas liquidadas no exercício.

327. Isso porque, para o exercício de 2015, o Poder Executivo apresentou insuficiência financeira no montante de R\$ 3,381 bilhões. Mesmo assim, houve a inscrição de restos a pagar não processados no valor de R\$ 4,153 milhões, incluídos os relativos à saúde, R\$ 1,227 bilhão, resultando em uma insuficiência total de R\$ 7,534 bilhões.

328. De fato, a INTCEMG nº 05/2012, no inciso II<sup>13</sup> do §1º do artigo 4º, somente autoriza o cômputo no cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados nas ações e serviços públicos de saúde das despesas empenhadas, liquidadas ou não, inscritas em restos a pagar **até o limite das disponibilidades financeiras ao final do exercício**, consolidadas no Fundo de Saúde.

329. Não havendo disponibilidade de caixa, não poderiam os valores de restos a pagar não processados comporem o índice da saúde, sob pena de descumprimento à norma do Tribunal de Contas.

330. Além disso, o procedimento de inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade de caixa afronta ao artigo 42 da LRF, conforme a 6ª edição do

---

<sup>13</sup> Art. 4º - Os recursos previstos nos incisos I e II do § 1º do art. 1º desta Instrução deverão ser aplicados, integralmente, no exercício financeiro correspondente.

§ 1º - Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados nas ações e serviços públicos de saúde, serão consideradas: (...)

II - as despesas empenhadas, liquidadas ou não, inscritas em restos a pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde e demonstradas nos Anexos II-A e II-B – Demonstrativo dos Gastos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, para o Estado e Municípios, respectivamente.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

Manual de demonstrativos Fiscais, com vigência a partir de 2015 (fl. 266).

A respeito da inscrição indevida de Restos a Pagar não Processados, sem disponibilidade financeira, a 6ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, com vigência a partir de 2015, assim disciplina:

A inscrição de restos a pagar não processados sem a suficiente disponibilidade de caixa afronta o artigo 42 da LRF e, portanto, não deve ser considerada para fins de cumprimento do percentual mínimo de aplicação em ASPS previsto na Lei Complementar n. 141/12.

331. Diante das considerações, ratifico o apontamento técnico e entendo que somente podem ser consideradas na composição do índice da saúde as despesas liquidadas no exercício, devendo ser excluídos os valores inscritos em restos a pagar sem disponibilidade financeira.

### 6.2.1.2 Cancelamentos de Restos a Pagar

332. A Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, regulamenta o §3º do artigo 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde.

333. De acordo com os §§1º e 2º do artigo 24<sup>14</sup> daquela Lei, além do percentual mínimo de 12% fixado na CF/88, também deverá ser aplicada nas ações e serviços públicos de saúde a disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar Cancelados, até o término do

<sup>14</sup> Art. 24. Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a que se refere esta Lei Complementar, serão consideradas: (...)

II - as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde.

§ 1º A disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar, considerados para fins do mínimo na forma do inciso II do caput e posteriormente cancelados ou prescritos, deverá ser, necessariamente, aplicada em ações e serviços públicos de saúde.

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



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

exercício seguinte ao do cancelamento, mediante dotação específica para essa finalidade.

334. No Estado de Minas Gerais, durante o exercício de 2014 (fl. 267 do relatório técnico):

(...) os cancelamentos de Restos a Pagar atingiram o valor de R\$ 290.257.150,60. Desses, R\$ 201.096.515,61 referem-se aos RPNP inscritos nos anos-origem 2011 a 2013; e R\$ 87.151.122,51, aos RPP, anos-origem 2008 a 2013, totalizando R\$ 288.247.638,12, já computados como Saúde nos respectivos exercícios. O restante, R\$ 2.009.512,48, é relativo aos RPNP, ano-origem 2010, os quais não foram considerados por esta Casa no cálculo das despesas com ASPS naquele exercício, motivo pelo qual entende esta equipe que, em relação às disponibilidades financeiras decorrentes dos cancelamentos ocorridos em 2014, a eles referentes, não se aplica o estatuído na LC 141/12.

335. Ou seja, nos termos da LC nº 141/2012, até o término do exercício de 2015, o Estado de Minas Gerais deveria ter aplicado em ações e serviços públicos de saúde o montante de R\$ 288.247.638,12, relativo à disponibilidade financeira resultante do cancelamento de RPNP de 2014.

336. Já no exercício de 2015, o cancelamento de RPNP atingiu o montante total de R\$ 73.906.394,08 (fls. 268/270). Assim, até o término do exercício corrente, este valor também deveria ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde, além do percentual mínimo constitucional.

337. Em síntese, o Estado de Minas Gerais apresentou as seguintes considerações (fls. 774/778):

Os dados da tabela 10 podem ser utilizados para construção de um exemplo para um ano específico. O cancelamento de R\$ 31.332.116 em 2014, de Restos a Pagar originários de 2011, somente geram obrigação de aplicação em ASPS até o término de 2015, caso, em 2011, tenham sido necessários para que o Estado atingisse o percentual mínimo constitucional. É certo que essa análise deve ser feita por meio de acumulação, em cada exercício, de todos os cancelamentos de Restos a Pagar que compartilham o mesmo ano de origem.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

A mesma interpretação é corroborada pelo Manual de Demonstrativos Fiscais, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional e aprovado pela Portaria 553/2014. No mencionado Manual, a seção 03.12.06.06 apresenta exemplos para tornar mais claras as instruções de elaboração dos quadros “Execução dos Restos a Pagar Não Processados Inscritos com Disponibilidade de Caixa” e “Controle dos Restos a Pagar Cancelados ou Prescritos para fins de aplicação da Disponibilidade de Caixa Conforme Artigo 24, §§1º e 2º”. Ambos foram inseridos no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde com o objetivo de demonstrar o cumprimento do artigo 24, §§1º e 2º da LC 141/2012 e são publicados nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária.

(...) Duas ressalvas devem ser feitas em relação aos dados da tabela 11. Em primeiro lugar, as despesas computadas em cada ano como ASPS devem seguir a regulamentação vigente à época, mesmo que tenham sido posteriormente alterada pela LC 141/2012. Em segundo lugar, foi celebrado, em 2012, um Termo de Ajustamento de Gestão – TAG – entre o Governo do Estado de Minas Gerais e o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais no qual foi pactuada uma adequação gradual da aplicação em ASPS até o exercício de 2014. A progressão pactuada foi de: 9,68% em 2012; 10,84% em 2013; e 12% em 2014. Portanto, o valor mínimo de aplicação para os anos de 2012 e 2013 deve considerar este instrumento.

(...) Portanto, conforme demonstrado, até o exercício de 2015, o Estado de Minas Gerais não possui obrigação de aplicação em ASPS decorrentes de Restos a Pagar cancelados ou prescritos para fins de aplicação da Disponibilidade de Caixa conforme Artigo 24, §§ 1º e 2º da LC 141/2012.

338. Discordo das justificativas apresentadas.

339. Independente da celebração do Termo de Ajustamento de Gestão entre o Estado de Minas Gerais e o Tribunal de Contas, em 2012, as disposições da Lei Complementar nº 141/2012 devem ser necessariamente observadas. Isso porque, nos §§1º e 2º do artigo 24 da Lei, o objetivo principal do legislador é impedir a burla aos procedimentos de aplicação de Restos a Pagar Não Processados em ações e serviços públicos de saúde.

340. Ora, a inclusão de RPNP em serviços de saúde em determinado exercício,



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

que foram cancelados no exercício seguinte, significa dizer que aqueles recursos não foram efetivamente aplicados no exercício de seu cômputo, por terem sido cancelados posteriormente. Assim, deveriam ser retirados do montante total aplicado nas ações e serviços públicos de saúde.

341. Entretanto, como não é possível expurgar valores de um percentual já calculado em exercício anterior, a Lei definiu corretamente que a disponibilidade de caixa vinculada àqueles RPNP cancelados, mas computados em exercício anterior, deveria ser necessariamente aplicada em ações e serviços públicos de saúde.

342. Ou seja, deve ser realizada a devida compensação dos valores inscritos em RPNP, computados em ações e serviços públicos de saúde em determinado exercício, mas não utilizados efetivamente, em razão de seu posterior cancelamento.

343. Além disso, a Lei não desonera o ente federativo que já tenha alcançado o percentual mínimo de 12% no exercício da inscrição dos RPNP, mas cancelados posteriormente, a aplicar a disponibilidade de caixa a ele vinculada. Pelo contrário, o §2º do artigo 24 da Lei é taxativo ao dispor que:

Art. 24(...)

§ 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.**

344. Dessa forma, ratifico o reexame técnico de fls. 779/781 para também considerar que as argumentações trazidas pela SEPLAG não foram suficientes para desconstituir o apontamento inicial.

345. A meu ver, deve ser expedida determinação ao Governo do Estado de Minas Gerais para que, até o final do exercício de 2016, seja aplicado em ações e serviços públicos de saúde o montante de R\$ 1,111 bilhão referente à diferença entre o valor executado



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

em 2015 (9,16%) e o limite constitucional (12%), acrescido dos montantes de R\$ 288,247 milhões e R\$ 73,906 milhões, relativos aos cancelamentos de Restos a Pagar ocorridos em 2014 e 2015, respectivamente, com o devido acompanhamento pelo Tribunal de Contas.

### 6.2.1.3 Conclusão sobre ASPS

346. Assim, em consonância com a Unidade Técnica, entendo que o percentual de aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde corresponde a 9,16%, conforme item 6.2.1.4, às fls. 270/271, não sendo cumprido o mínimo constitucional de 12%, em desobediência ao disposto no inciso II, artigo 77, do ADCT da CF/88, acrescentado pela EC nº 29/00.

347. Ratifico também a adoção das seguintes providências sugeridas pela Unidade Técnica:

- a) Reforço nas ações de fiscalização nos gastos com saúde realizados pela Secretaria de Estado de Defesa Social no sistema prisional, de forma a verificar o seu correto cumprimento;
- b) Determinar ao Poder Executivo do Estado que, até o encerramento de 2016, aplique em ações e serviços públicos de saúde o montante de R\$ 1,111 bilhão referente à diferença entre o valor executado em 2015 e o limite constitucional, acrescido dos montantes de R\$ 288,247 milhões e R\$ 73,906 milhões, relativos aos cancelamentos de Restos a Pagar ocorridos em 2014 e 2015, além do percentual mínimo de 12%, conforme exame técnico de fls. 779/781;
- c) Expedir recomendação ao Governo do Estado para que observe o cumprimento da determinação contida no parágrafo único do artigo 2º da LC 141/2012, no sentido de que as despesas com ações e serviços públicos de saúde sejam financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos Fundos de Saúde.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

### **6.3 - Despesas aplicadas com a Fonte de Recursos da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM**

348. A compensação financeira pela exploração de recursos minerais - CFEM constitui o royalty da mineração com arrimo no art. 20, §1º, da CR/88, *in verbis*:

Ar. 20 – São bens da União: (...)

IX – os recursos minerais, inclusive os do subsolo; (...)

1º - É assegurada nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, 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.

349. A CFEM é uma contraprestação pela utilização econômica dos recursos minerais extraídos do subsolo, reservando-se à União e seus entes federados o direito à compensação pela exploração desses recursos, sendo o Departamento Nacional de Produção Mineral o órgão responsável pela regulação e fiscalização da arrecadação da CFEM.<sup>15</sup>

350. No que concerne ao percentual de distribuição da compensação financeira prevista na Constituição, conforme mencionado alhures, a matéria foi regulamentada pela Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e pela Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990.<sup>16</sup>

351. Conforme considerações contidas no Relatório de Controle Interno da Controladoria Geral do Estado (CGE), Anexo às Contas de 2013, o tratamento dado aos royalties da mineração vem crescendo:

<sup>15</sup> Conforme previsão legal do art. 3º, inciso IX, da Lei Federal nº 8.876, de 2 de maio de 1994, o DNPM deve assegurar, controlar e fiscalizar o exercício das atividades de mineração em todo território nacional.

<sup>16</sup> A Lei Federal nº 7.990/89 Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências (Art. 21, XIX da CF). A Lei Federal nº 8.001/90 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.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

Destaca-se que o Poder Executivo vem envidando esforços no sentido de ampliar a utilização dos recursos da CFEM em projetos de caráter compensatório. Em 2012, a execução da despesa concentrou-se principalmente em ações de promoção, atração e retenção de investimentos. Ações que englobavam a identificação de oportunidades no mercado para implantação de novos negócios e/ou expansão de empresas em Minas Gerais, a negociação das contrapartidas do Estado e dos empresários e os termos de contrapartida e incentivos, que são consolidados em protocolos de intenções.

[...]

Já com relação ao estudo do IPEA/UFGM sobre o Desenvolvimento Sustentável e a Atividade Mineradora destacamos que são sugestões valiosas e algumas delas já são preocupações do Estado de Minas Gerais, como por exemplo, o desenvolvimento regional, a valorização da identidade das comunidades, atração de investimentos, entre outras. De toda forma, as sugestões desse quesito serão estudadas com cuidado e avaliadas a sua aplicação.

352. Os artigos 252 e 253 da CE/89 determinam a aplicação dos recursos estaduais da CFEM prioritariamente na assistência aos municípios mineradores:

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.

353. Na mesma linha, o art. 26 do Decreto 1/91, que regulamenta o pagamento da compensação financeira pela exploração de recursos minerais instituída pela Lei n. 7.990/89, veda aos beneficiários das compensações financeiras a aplicação de tais valores em pagamentos de dívidas e no quadro permanente de pessoal da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

354. Entretanto, apesar das diversas recomendações já expedidas pelo Tribunal de Contas a esse respeito, o Estado de Minas Gerais não tem evidenciado a destinação destes recursos segundo a previsão legal: para assistência prioritária aos municípios mineradores e à proteção do meio ambiente.

355. Na análise das contas do exercício de 2011, o Relator expediu recomendação consistente na instituição de mecanismos de controle de aplicações da CFEM, por meio do gerenciamento dos seus recursos na conta bancária específica já existente, ou na criação de um fundo para sua administração:

Pelo exposto, recomenda-se, inicialmente, ao governo que avalie e envide esforços para efetivar questões sugeridas pelo estudo do Ipead/UFMG, atinentes às formas de uso dos recursos da CFEM destinados ao Estado, visando ao desenvolvimento sustentável, bem como às principais ações e instrumentos que poderiam contribuir para a estruturação desse desenvolvimento vinculado à mineração (tópico 2.1.4.2.2).

Recomenda-se, ainda, o acompanhamento e avaliação da implementação do orçamento inicial e respectivas alterações, pela Seplog, no tocante à CFEM e à TRFM, para que sejam eficazes a plena execução e direcionamento desses recursos públicos, em especial, à referida compensação (tópico 2.1.4.2.1).

Seja viabilizado o gerenciamento dos recursos da CFEM em conta específica, já existente, ou crie um fundo para a sua administração, conforme já recomendado no parecer das Contas de 2011.<sup>17</sup>

356. O assunto também foi objeto de recomendação nas contas dos exercícios de 2012 e 2013.

357. No julgamento das contas do exercício de 2014, o Tribunal de Contas reiterou as recomendações de exercícios anteriores, manifestando-se pela necessidade de:

- a) Maximização da utilização dos recursos da Cfem e alinhamento das ações com eles financiadas às finalidades prioritárias estabelecidas na Constituição

---

<sup>17</sup> Relatório Técnico CAMGE, exercício de 2012, f.68.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

Mineira;

- b) Criação, a partir de 2015, de mecanismos para evidenciar os fluxos financeiros dos recursos da Cfem, em razão da abertura de conta bancária específica no BB para recebimento destes recursos;
- c) Criação do Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, previsto no §3º do artigo 253 da Constituição Mineira;
- d) Aumento da aplicação dos recursos da Cfem nos setores fixados na lei e, em caso contrário, fundamentar o ato que autorizar a aplicações destes recursos em setor diverso.

358. De acordo com a Unidade Técnica, à exceção da recomendação constante na aliena “b” acima mencionada (fl. 785), o Estado de Minas Gerais permanece descumprindo as recomendações do Tribunal de Contas (fl. 285).

Vistos, para cada programa, a justificativa, o objetivo, o público-alvo, a estratégia de implementação, as ações componentes e demais informações disponíveis no SIGPlan, não foram constatadas evidências de cumprimento da determinação constitucional de aplicação prioritária desses recursos na assistência aos municípios mineradores, com o objetivo de diversificar a economia local e garantir a permanência de seu desenvolvimento socioeconômico, assim como de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. São programas voltados, de forma geral, a todo o Estado de Minas Gerais.

Na descrição do público-alvo de cada programa financiado pela Cfem não há referência a nenhum município minerador. Também não se observa o cumprimento dos parágrafos 1º e 3º do art. 253 da CE/89, pois não há um específico plano de integração e assistência aos municípios mineradores, cuja efetivação deve se dar por meio de associação que os congregue, assim como não foi criado, ainda, o Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores.

359. Foram apresentadas justificativas que, entretanto, não conseguiram esclarecer os apontamentos (fl. 785).

A argumentação da Seplag é destoante e já foi apresentada outrora, sem condição de prosperar, pois não demonstra como poderiam políticas públicas de caráter geral, para todo o Estado de



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

Minas Gerais, cumprirem o mandamento constitucional de destinação aos municípios mineradores, como prioridade, situação primeira essa comprovada pelos produtos da consultoria disponibilizados pelo Ipead/UFMG à época de sua conclusão, referenciados e anexados no relatório técnico de 2012, que atestam a necessidade desses municípios, reforçando a importância de uma interpretação teleológica da norma constitucional. Cumpre trazer à baila o triste exemplo do ocorrido no município de Mariana, onde a tragédia ambiental resultou na exposição de outra tragédia, a da dependência da economia local às atividades da mineradora, a partir da suspensão de suas atividades.

A divergência entre as duas secretarias sobre a quem compete o gerenciamento dos recursos da CFem não produz alteração em relação ao presente apontamento, não em sede de exame de contas de Governo.

Por fim, a defesa não se reportou ao apontamento de não cumprimento dos parágrafos 1º e 3º do art. 253 da CE/89.

360. Dessa forma, ratifico o posicionamento técnico e entendo que devem ser mantidas as seguintes recomendações ao Governo do Estado de Minas Gerais:

- a) Maximizar a utilização dos recursos da CFEM e alinhar as ações por eles financiadas às finalidades prioritárias estabelecidas na Constituição Mineira;
- b) Envidar esforços para criar o Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, previsto no § 3º do art. 253 da Constituição Mineira.

### **CAPÍTULO 7 – A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO**

361. No Capítulo 7, foram sugeridas algumas recomendações ao Governo do Estado de Minas Gerais, as quais corroboro integralmente. Nenhuma delas, contudo, tratou-se de irregularidade relevante, não obstando a emissão de parecer prévio, nem criando ressalvas à aprovação das contas referentes ao exercício de 2015.

### **CAPÍTULO 8 – ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS**

362. Já no Capítulo 8, verificou-se a inobservância pelo Estado a alguns



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

padrões estabelecidos para a contabilidade pública, no que se refere à Parte V – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – Dcasp do Mcasp – 6ª edição.

363. O Governo do Estado manifestou-se às fls. 655/660.

364. Em sede de reexame, considerando que os apontamentos referem-se a questões estritamente contábeis, ratifico a análise técnica para também considerar os esclarecimentos trazidos aos autos suficientes para o saneamento dos vícios, a exceção da ausência de detalhamento de notas explicativas a cada demonstrativo contábil.

### **CAPÍTULO 9 – AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO EXERCÍCIO ANTERIOR**

365. Na apreciação das contas do Governo do Estado de Minas Gerais, relativas ao exercício de 2014, o Tribunal de Contas elaborou diversas recomendações, determinações e notificações ao Poder Executivo do Estado.

366. Visando aprimorar a análise das contas estaduais, a Unidade Técnica avaliou, nas contas de 2015, se as recomendações proferidas pelo Tribunal de Contas estão sendo ou não devidamente observadas.

367. Além daquelas já identificadas por mim ao longo deste parecer, reitero as demais recomendações efetuadas pelo Tribunal de Contas no julgamento das contas relativas ao exercício de 2014 e que não foram integralmente cumpridas, segundo a análise realizada pela equipe técnica do Tribunal. São elas:

- a) Adotar as providências necessárias para que a aplicação da Lei Complementar nº 148, de 2014, que dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios, seja imediata;



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

- b) Instituir mecanismos contábeis, com vistas a dar a devida transparência, para que os demonstrativos de Disponibilidade de Caixa e de Restos a Pagar, respectivamente, Anexos 4 e 6 do RGF, evidenciem, de forma clara, as disponibilidades de caixa para cada fonte de recurso, assim como as respectivas inscrições de Restos a Pagar;
- c) Promover a adequação dos registros em restos a pagar, de obrigações liquidadas desde o exercício de 1997, por serem, em tese, despesas cuja prestação de serviço, entrega da obra ou material já foi reconhecida pela Administração;
- d) Criar codificações específicas, no Caixa Único, para as receitas destinadas às Ações e Serviços Públicos de Saúde e à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino não vinculadas ao FUNDEB;
- e) Adotar, a partir do exercício de 2016, medidas que permitam identificar contabilmente as despesas realizadas com recursos oriundos de aplicação financeira do FUNDEB;
- f) Observar o “guia de avaliação de indicadores e de resultados das políticas públicas”, desenvolvido por este Tribunal, por ocasião da análise das contas de governo, relativas ao exercício financeiro de 2010, a fim de avaliar e monitorar as políticas públicas que serão implementadas;
- g) Padronizar, para o exercício de 2016, todos os demonstrativos referentes à despesa com publicidade da Administração Direta e Indireta, incluindo as empresas, que devem conter, no mínimo, as informações exigidas no art. 7º da Lei n. 13.768, de 2000.

### CONCLUSÃO



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

368. Por todo o exposto, OPINO:

A) Pela emissão de parecer prévio pela REJEIÇÃO das contas do Governo do Estado de Minas Gerais, relativas ao exercício financeiro de 2015, nos termos do art. 45, inciso III, da Lei Complementar nº 102/2008, sobretudo em razão dos seguintes vícios:

A.1) O Estado ultrapassou o limite de 200% da RCL em 19,36%, tendo em vista que o total da DCL representou o percentual de 219,36% sobre a RCL (R\$ 46.768.235.767,49), em desacordo com o disposto no artigo 3º da Resolução nº 40/2001;

A.2) Descumprimento do índice mínimo constitucional de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, alcançando o percentual de 22,9%, em contrariedade ao artigo 212 da CR/88;

A.3) Descumprimento do índice mínimo constitucional de aplicação de recursos nas ações e serviços de saúde, alcançando o percentual de 9,16%, em desobediência ao disposto no inciso II, artigo 77, do ADCT da CF/88, acrescentado pela EC nº 29/00.

B) Pela expedição de DETERMINAÇÃO ao Governo do Estado de Minas Gerais para que, até o final do exercício de 2016, seja aplicado em ações e serviços públicos de saúde o montante de R\$ 1,111 bilhão referente à diferença entre o valor executado em 2015 (9,16%) e o limite constitucional (12%), acrescido dos montantes de R\$ 288,247 milhões e R\$ 73,906 milhões, relativos aos cancelamentos de Restos a Pagar ocorridos em 2014 e 2015, respectivamente, em cumprimento ao disposto nos §§1º e 2º da LC nº 141/2012, com o devido acompanhamento pelo Tribunal de Contas;

C) Pela expedição das seguintes RECOMENDAÇÕES ao Governo do Estado de Minas Gerais, para que:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

C.1) Em observância aos princípios da transparência e do controle, inclua mais indicadores, naquele endereço eletrônico, que possibilitem a verificação efetiva do desempenho finalístico das ações governamentais;

C.2) Realize melhorias na transparência dos processos de exclusão e inclusão de programas e ações, quando da revisão do PPAG, e na execução dos programas e ações incluídos;

C.3) Realize esforços para a efetiva execução e realização das políticas públicas oriundas da Comissão de Participação Popular;

C.6) Realize esforços para a intensificação da participação da sociedade no planejamento governamental;

C.7) Necessidade de o Governo do Estado de Minas Gerais se posicionar conclusivamente quanto ao tema concernente à disponibilização de informações necessárias ao controle da eficácia das ações voltadas para o desenvolvimento social dos 50 municípios com pior desempenho no IMRS;

C.8) Necessidade de adoção de efetiva solução quanto ao cumprimento ou alteração da determinação prevista no §1º do artigo 8º da Lei 15.011/04;

C.9) Ao encaminhar à Assembléia Legislativa de Minas Gerais o projeto de LDO dos próximos exercícios, faça constar percentual não inferior a 1% da receita orçamentária corrente ordinária do Estado, destinado ao atendimento das propostas eventualmente priorizadas nas audiências públicas regionais;

C.10) Seja elaborado um mecanismo de acompanhamento das propostas originadas dos respectivos Fóruns, do volume de recursos envolvidos e da



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

avaliação destas;

C.11) Adote medidas que regularizem as falhas identificadas na execução orçamentária global;

C.12) Observe os procedimentos estabelecidos no Manual da STN – Portaria 637/2012;

C.13) Adote o modelo metodológico elaborado pelo Tribunal de Contas até que a SEPLAG desenvolva um modelo próprio, devem ser integralmente mantidas na análise das contas do exercício de 2015;

C.14) Observe a necessidade de contingenciamento de despesas, nos termos do artigo 9º da LRF e das diretrizes estabelecidas pelo artigo 42 da LDO 2015;

C.15) Não realize o cômputo dos recursos oriundos de depósitos judiciais de ações de terceiros na Receita Corrente Líquida do Estado de exercícios seguintes, por caracterizar-se como operação de crédito, nos termos do inciso III do artigo 29 da Lei Complementar nº 101/2000;

C.16) Alinhado às orientações da STN, evidencie, nos demonstrativos previstos na LRF, os critérios estabelecidos para a renúncia de receita e suas respectivas compensações;

C.17) Promova uma ação mais efetiva para alcançar as metas traçadas no Anexo de Metas Fiscais, em face da sua relevância como instrumento de planejamento, transparência e controle fiscal;

C.18) Observe atentamente às determinações da LRF, notadamente o §1º do artigo 1º e o artigo 55, inciso III, alínea “b”;





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

C.19) Ante a constatação da existência de saldos de créditos cujos anos de origem sejam 2008 a 2012, observe as determinações contidas no *caput* e § 1º do art. 104 do Decreto Estadual nº 44.747, de 2008, que regulamenta o processo e os procedimentos tributários administrativos no âmbito estadual;

C.20) Atente às determinações da Portaria MPS nº 746/2011, no tocante à utilização dos aportes para a cobertura de déficit atuarial do RPPS, e: (i) proceda à adequação da sistemática de utilização dos citados aportes para déficit atuarial, viabilizando a sua capitalização e o cumprimento de sua finalidade, qual seja, o pagamento de benefícios futuros do RPPS e (ii) observe a Portaria MPS n. 746/2011, de modo que os recursos efetivamente repassados a título de Constituição de Reserva Matemática ou de Cobertura de Déficit Atuarial sejam mantidos em aplicações financeiras pelo período mínimo de 5 anos;

C.21) Observe o cumprimento da determinação contida no parágrafo único do artigo 2º da LC 141/2012, no sentido de que as despesas com ações e serviços públicos de saúde sejam financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos Fundos de Saúde;

C.22) Maximize a utilização dos recursos da CFEM e alinhar as ações por eles financiadas às finalidades prioritárias estabelecidas na Constituição Mineira;

C.23) Envie esforços para criar o Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, previsto no § 3º do art. 253 da Constituição Mineira.

D) Pela adoção das seguintes providências pelo Tribunal de Contas:

D.1) Emissão de alerta ao Poder Judiciário, nos termos do inciso II do §1º do artigo 59 da LRF, por ter ultrapassado 90% do limite máximo de despesa com pessoal estabelecido na legislação (limite de alerta);



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

D.2) Emissão de notificação ao Ministério Público do Estado, alertando-o quanto ao descumprimento do limite prudencial fixado no artigo 20 da LRF, estando o Órgão submetido às vedações contidas no artigo 22, parágrafo único, da mesma Lei Complementar;

D.3) Acompanhamento do processo de recomposição do Conselho do Fundeb, a fim de que a apreciação das contas do Conselho seja devidamente encaminhada ao Tribunal de Contas, em cumprimento ao disposto no artigo 24 da Lei Federal nº 11.494/07 e artigo 13, §2º da INTCEMG nº 13/2008;

D.4) Reforço nas ações de fiscalização nos gastos com saúde realizados pela Secretaria de Estado de Defesa Social no sistema prisional, de forma a verificar o seu correto cumprimento;

D.5) Acompanhamento do cumprimento pelo Governo do Estado de Minas Gerais da determinação contida no item B da conclusão deste parecer, relativo à aplicação da disponibilidade de caixa de RPNP cancelados nas ações e serviços públicos de saúde.

É o parecer.

Belo Horizonte, 07 de julho de 2016.

**DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES**

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas de Minas Gerais