



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

PARECER

Processo nº: 912324
Relator: Conselheiro José Alves Viana
Natureza: Balanço Geral
Procedência: Governo do Estado de Minas Gerais
Exercício: 2013
Responsável: Antônio Augusto Junho Anastasia

Senhor Relator,

RELATÓRIO

1. Balanço Geral do Estado de Minas Gerais, relativo ao exercício financeiro de 2013, encaminhado ao Tribunal de Contas em cumprimento às determinações da CR/88, conforme a documentação de fls. 04/1768.
2. A Unidade Técnica (CAMGE) realizou o estudo inicial dos autos às fls. 1772/2327 (Relatório sobre a Macrogestão e Contas do Governo do Estado de Minas Gerais).
3. Citado para se defender (fl. 2330), o gestor responsável, Sr. Antônio Augusto Junho Anastasia, apresentou sua manifestação às fls. 2337/2437, juntamente com a documentação de fls. 2439/2444.
4. Às fls. 2445/2522, foi acostado o reexame técnico.
5. O Conselheiro Substituto, Sr. Hamilton Coelho, manifestou-se às fls. 2523/2532.
6. Vieram os autos ao Ministério Público de Contas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

FUNDAMENTAÇÃO

CAPÍTULO 2 – ACOMPANHAMENTO DA MACROGESTÃO DO GOVERNO ESTADUAL

7. No Capítulo 2 do Relatório Técnico, foram sugeridas diversas 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 2013.

CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNADOR COM ENFOQUE NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

8. A análise da Macrogestão do Governo Estadual foi também empreendida à luz da execução orçamentária e financeira. Neste capítulo, a CAMGE procedeu à avaliação da regularidade do Balanço Geral, sob enfoque dos ditames constitucionais e legais, sobretudo das Leis Complementares n.ºs 101/00 e 141/12, e da Lei nº 4.320/64.

9. Para tanto, o capítulo foi sistematizado nos seguintes tópicos: Composição da Prestação de Contas e Alterações na Estrutura Administrativa do Estado; Lei de Diretrizes Orçamentárias; Lei Orçamentária Anual; Execução Orçamentária da Receita e Despesa Fiscal e Resultado Orçamentário; Aplicações – Despesas; e Restos a Pagar.

10. Segue neste parecer o exame dos apontamentos técnicos de maior destaque.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

3.1 – Da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

11. 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.

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

13. No Estado de Minas Gerais, a LDO de 2013 está consubstanciada na Lei Estadual nº 20.373, de 9 de agosto de 2012, a seguir analisada.

3.1.1 - Audiências Públicas Regionais

14. A Unidade Técnica aponta a inobservância do art. 155, §5º, da Constituição do Estado de Minas Gerais, que dispõe:

§ 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

15. O dispositivo prescreve a necessidade de que a LDO fixe percentual igual ou superior a 1% da receita corrente ordinária do Estado, a ser incluído na LOA, para o atendimento das propostas prioritizadas nas audiências públicas regionais.

16. O descumprimento da exigência constitucional já fora objeto de recomendação no parecer prévio das contas do governador relativo a exercícios anteriores.

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

§ 2º – Tomando-se como referência as respectivas dotações orçamentárias, o percentual executado e pago das despesas com publicidade não será superior, em cada trimestre, ao percentual executado e pago das despesas decorrentes das propostas prioritizadas nas audiências públicas regionais, ressalvados os casos de despesas imprevisíveis e urgentes, decorrentes de calamidade pública.

18. Verifica-se que o comando do art. 155, § 5º, da CE/89 incentiva a realização de audiências públicas, em prestígio à democracia participativa, o que torna seu cumprimento ainda mais desejável.

19. Não há pronunciamento do Governo do Estado a esse respeito.

20. Portanto, 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

Chefe do Poder Executivo, para que, ao encaminhar à Assembléia Legislativa de Minas Gerais o projeto de LDO dos próximos exercícios, faça constar percentual não inferior a um 1% da receita orçamentária corrente ordinária do Estado, destinado ao atendimento das propostas eventualmente priorizadas nas audiências públicas regionais.

3.1.2 - Metas Fiscais

21. 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.

22. Na sessão pertinente às contas do exercício de 2011, o então Relator Conselheiro Cláudio Terrão recomendou:

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)

23. Não há pronunciamento do Governo do Estado a esse respeito.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

24. 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.

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

26. De todo modo, tendo em vista essa ausência de explicitação dos parâmetros de projeção, a Unidade Técnica solicitou esclarecimentos quanto “*à queda na taxa de crescimento das metas de arrecadação do Governo, sendo possível observar, no exercício de 2014, redução das metas em relação à LDO/2012*”.

27. Em sua defesa, o Governo do Estado afirmou que:

A atividade industrial mineira registrou variação de -1,6% no acumulado de janeiro a setembro de 2013, percentual inferior aos 1,2% computados pelo País no mesmo período. Os índices de crescimento dos subsetores da indústria mineira nesse período anotaram variações positivas na construção civil (1,3%) e na indústria de transformação (0,1%). Já nos subsetores energia e saneamento e indústria extrativa mineral as taxas foram negativas, de - 8,5% e -5,3% respectivamente.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

A indústria geral mineira registrou retração acumulada de janeiro a novembro de 2013 de -0,75%. Esse resultado foi influenciado, sobretudo, pelo recuo em oito dos treze ramos investigados, com destaque para os efeitos negativos advindos dos setores de veículos automotores (-5,3%), indústria extrativa (-5,0%) e metalurgia básica (-3,2%). Por outro lado, os ramos de alimentos (7,0%) e de máquinas e equipamentos (17,6%) mostraram as influências positivas mais relevantes sobre a média global.

Em Minas Gerais a indústria geral foi muito afetada pelo desempenho negativo da indústria extrativa, cujo principal produto é o minério de ferro. Em 2013 além de essa commodity ter sido menos demandada por parte da China, que é atualmente a maior importadora de minério de ferro do mundo, sua cotação de preços teve queda de 7,4%, fechando o ano em US\$ 134,20 por tonelada. De acordo com o Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM), o Estado é o maior produtor de minério de ferro do Brasil, respondendo por aproximadamente 67% da produção total, portanto, oscilações nesse mercado geram maior impacto em Minas do que na média do País

A reação negativa da arrecadação federal (em razão da adoção de desonerações tributárias, a exemplo do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI e da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE-Combustíveis) com limitações diretas nos repasses da União ao Estado aliada a situações de perda de arrecadação do ICMS como é o caso do controle de preços (redução das tarifas) da energia elétrica e o baixo crescimento das atividades econômicas trouxeram preocupação em relação ao espaço fiscal para abarcar todas as despesas previstas no ano.

Considerando a ocorrência dos fatos que levaram à queda dos repasses federais ao Estado e as perdas com a cobrança do ICMS sobre a energia elétrica, os prejuízos aos cofres públicos somaram mais de R\$ 1,5 bilhão. Somente com a redução da arrecadação do ICMS de energia elétrica a perda foi de mais de R\$ 500 milhões.

Importa citar ainda as perdas com a CIDE, o IPI-Exportação e o Auxílio Financeiro. Esse último, devido aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios com o objetivo de fomentar as exportações do País, não foi repassado em 2013. Conforme Medida Provisória nº 629, de 18/12/2013, no caso de Minas Gerais o valor a receber é de R\$



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

315 milhões. Por decisão do Governo Federal esse recurso deve entrar somente em janeiro de 2014.

28. Desta maneira, opino pelo emprego, pelo Governo de Minas Gerais, do modelo metodológico elaborado pela Unidade Técnica do Tribunal de Contas, até que a SEPLAG desenvolva um modelo próprio.

3.2 – Da Lei Orçamentária Anual – LOA

29. 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.

30. No Estado de Minas Gerais, foi editada a Lei Estadual nº 20.625, de 17 de janeiro de 2013, também objeto de apreciação pela CAMGE, cujos apontamentos principais serão a seguir analisados.

3.2.1 - Dos créditos adicionais

31. 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.

32. 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

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.

33. Segundo o relatório técnico, em 2013, não foram abertos créditos especiais nem extraordinários.

3.2.1.1 – Quanto à abertura de créditos suplementares para a Defensoria Pública sem lei autorizativa

34. No que tange a abertura de créditos suplementares para o Poder 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, destaca-se a edição dos seguintes diplomas legais autorizativos no curso do exercício ora analisado:

- **Lei 20.926**, de 5 de novembro de 2013: autorizou a abertura de crédito suplementar ao Orçamento Fiscal do Estado em favor do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais;

- **Lei 20.802**, de 26 de julho de 2013: no âmbito do Poder Judiciário criou um fundo especial que foi regulamentado pela Lei 20.994, de 25 de novembro de 2013 e complementado por meio de decretos do Executivo.

- **Lei 20.928**, de 5 de novembro de 2013: aprovou a abertura de crédito suplementar ao Orçamento Fiscal do Estado em favor do Ministério Público.

35. Não obstante, em favor da Defensoria Pública foram abertos créditos suplementares, por meio de decretos do Executivo sem prévia autorização legal, no valor de R\$ 50,159 milhões, utilizando recursos de excesso de arrecadação, remanejamento de dotações orçamentárias e superávit financeiro.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

Ocorre que, conforme ressaltado pela CAMGE, a Emenda Constitucional nº 45/2004 conferiu à Defensoria Pública autonomia funcional, administrativa e orçamentária, razão pela qual a abertura de créditos suplementares em seu favor deveria ser precedida de lei, uma vez que não mais integra a estrutura do Poder Executivo.

36. A esse respeito, o Governo do Estado de Minas alegou que:

Entendeu-se, até o exercício de 2013, que os trâmites relacionados à DPMG deveriam ser tratados de modo semelhante aos tomados para órgãos do Poder Executivo. Porém, existindo discussões internas sobre o assunto, optou-se por alterar o processo de abertura de créditos orçamentários da Defensoria Pública a partir de 2014. Alterações orçamentárias passam, a partir deste ano, a prescindir de autorização legislativa específica para a sua abertura, como ocorre para o Judiciário, o Legislativo, o Ministério Público e o Tribunal de Contas, já tendo sido enviado, inclusive, o Projeto de Lei nº 5069/2014, que solicita autorização para que o Executivo abra crédito suplementar ao órgão.

37. Pois bem. A Lei Orçamentária Anual do exercício de 2013, ao estimar as receitas e fixar as despesas do Orçamento do Estado, autorizou ao Poder Executivo a abertura de créditos suplementares inicialmente previstos até o limite de 10% da despesa fixada na mesma legislação.

38. Ao contrário do que foi relatado no reexame técnico, a meu ver, o crédito suplementar aberto em favor da Defensoria Pública foi acobertado pela Lei Orçamentária Anual, dentro daqueles referidos 10% autorizados para suplementação.

39. Ora, o próprio Governo do Estado de Minas Gerais afirmou que, até o exercício de 2013, os trâmites orçamentários relacionados à Defensoria Pública seriam tratados de modo semelhantes aos demais órgãos do Poder Executivo Estadual.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

40. Somente a partir de 2014 que o procedimento será diferente, quando a Defensoria Pública deverá ter iniciativa para editar sua lei específica autorizativa para a abertura de crédito suplementar, tal como ocorre com o Poder Judiciário, o Ministério Público e o Tribunal de Contas do Estado.

41. Assim, considero sanado o apontamento.

3.2.1.2 - Quanto às despesas excluídas do cômputo do limite de créditos suplementares

42. Conforme já dito, a LOA referente ao exercício de 2013, ao estimar as receitas e fixar as despesas do Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais, autorizou o Poder Executivo a suplementar os créditos inicialmente previstos até o limite de 10% (dez por cento), nos termos do art.8º:

Art. 8º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares ao seu orçamento até o limite de 10% (dez por cento) da despesa fixada no art. 2º.

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;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

VI – as alterações da modalidade da despesa e do identificador de procedência e uso de que trata o art. 17 da Lei nº 20.373, de 2012;

43. O aspecto abordado pela Unidade Técnica refere-se à relação de espécies de despesas excluídas do cômputo do limite de créditos suplementares autorizados, conforme transcrito no parágrafo único do art. 8º.

44. A Unidade Técnica considera 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.

45. 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 2011, foi expedida recomendação alertando-se para a impropriedade das exclusões, conforme o excerto:

É sabido que o Orçamento é peça fundamental para a gestão pública, tecnicamente chamada Plano Diretor do Governo. É de se esperar, portanto, que tal instrumento espelhe todas as ações da Administração, guiando-a para a consecução dos fins propostos.

Nesse sentido, chega a ser contraditório, ou mesmo paradoxal, que as despesas de caráter obrigatório tenham necessidade de maior autonomia em seu gerenciamento, justamente em face da estabilidade das relações jurídicas que lhes dão suporte. Além disso, conquanto os fatos supervenientes contenham certa imprevisibilidade, o Governo detém conhecimento da série histórica das suplementações que foram necessárias, em exercícios anteriores, ao atendimento dessas demandas. Assim, é perfeitamente possível que se elabore o planejamento, sem que haja desonerações, seja projetando adequada dotação para Reserva de Contingências, seja



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

estabelecendo percentuais fixos para abertura de créditos suplementares em respeito aos princípios da limitação de créditos e da exclusividade.

Não obstante as alegações da defesa e a autorização contida na LOA, é fundamental salientar que a prática de desonerar o limite fixado para abertura de créditos suplementares não se coaduna com os preceitos constitucionais e legais de Direito Financeiro e de Finanças Públicas e contraria o princípio da limitação dos créditos orçamentários.

46. No que se refere aos exercícios de 2012 e 2013, contudo, não há pronunciamento do Estado de Minas Gerais sobre a observância da recomendação exarada no exercício anterior, tampouco justificativa sobre o tema.

47. Ênfase 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.

48. Assim, considero irregular a exclusão de despesas do cômputo 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.

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

50. A meu ver, o entendimento 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

51. Entretanto, enquanto não houver definição de posicionamento pelo Tribunal de Contas, a fim de considerar irregular o procedimento aqui analisado, entendo ser imprescindível recomendar:

a) ao Governo do Estado de Minas Gerais para que, ao encaminhar à ALMG as propostas de leis orçamentárias relativas aos próximos exercícios, contemple um percentual de suplementação que abarque todas as espécies de despesa, inclusive as incluídas no art. 8º, parágrafo único, da LOA/2013; e

b) à Assembléia Legislativa para que promova a contenção, via emenda parlamentar, se o projeto encaminhado vier nos moldes do ora questionado, pois, no caso concreto, não poderia a ALMG, como destinatária do Parecer, aprovar a lei e no momento da aferição de seu cumprimento afirmar que os dispositivos da lei eram genéricos e as condutas praticadas com base neles irregulares.

52. Por certo que a observância das recomendações depende do regular monitoramento por parte do Tribunal de Contas. Desse modo, devem ser verificados os cumprimentos nas futuras prestações de contas do Estado.

3.2.2 - Execução a maior que a previsão

53. Ao analisar a execução física e financeira do orçamento de investimento, de janeiro a dezembro, a Unidade Técnica identificou que a despesa executada foi maior que o crédito autorizado para a Companhia de Saneamento do Estado de Minas Gerais- COPASA.

54. Veja os apontamentos técnicos à fls.1994:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

Verifica-se que o programa 701- Apoio a Administração Pública, projeto atividade 6188, Manutenção e Adequação da Infraestrutura Administrativa e Operacional apresenta a execução maior que a previsão em R\$ 1,055 milhão.

55. Em seu “Relatório do Controle Interno”, a COPASA justificou que:

Após análise do desvio ocorrido na fonte “Recursos Próprios”, da Ação 6188, verificamos tratar-se de um fato isolado decorrente da conclusão de um processo licitatório para desenvolvimento de *software* de *Business Intelligence*, que impunha o desembolso no ato da contratação de R\$ 2.885.786,02, ocorrido após a reprogramação financeira solicitada. Assim, apesar da preocupação e do cuidado para obedecer aos valores que constam do Orçamento de Investimentos da empresa em 2013, duas fontes de recurso tiveram sua execução orçamentária superior à previsão (LOA+credito), como apontado anteriormente.

Evidentemente, esta é uma situação de exceção, já que não temos registro anterior de ocorrência semelhante na execução do Orçamento de Investimento da empresa. 1995.

Com certeza, para o futuro, os controles existentes serão aprimorados de forma a impedir que esse tipo de distorção venha a ocorrer.

56. Assim, conclui a Unidade Técnica pelo descumprimento das disposições do art. 167, II, da CR/88, do art. 161, II, da Constituição do Estado de Minas Gerais.

57. Todos os dispositivos legais mencionados pela Unidade Técnica refletem a proibição de que sejam assumidas despesas sem cobertura de créditos orçamentários.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

58. Em linhas gerais, pode-se dizer que o orçamento público destina-se a programar a vida econômica e financeira do Estado.

59. No que tange à sua natureza jurídica, o orçamento é lei formal, aprovada pelo Poder Legislativo mediante prévia iniciativa do Poder Executivo. Seu objetivo central é propiciar um planejamento racional dos gastos públicos, legitimamente aprovado em um contexto democrático. Dado que seu processo de elaboração é complexo, envolvendo diversos atores, o orçamento também serve de importante instrumento de freios e contrapesos, favorecendo a independência e harmonia entre os Poderes (art. 4º, CR/88).

60. Para que possa cumprir a função a que se destina, o orçamento deve ser rigorosamente cumprido. Do contrário, torna-se mero documento formal e vazio, distanciado da realidade.

61. É certo que, não raro, o planejamento inicial carece de alterações para melhor amoldar-se ao interesse público. Tais alterações operam-se mediante créditos adicionais, que, em regra, devem ser autorizados por lei específica e abertos por decreto.

62. O Estado de Minas Gerais não se pronunciou a respeito da execução a maior que a previsão.

63. Em que pese os argumentos da COPASA, a conduta de realizar despesas sem cobertura legal revela falta de planejamento. Como bem ressaltou a Unidade Técnica, a conclusão de processo licitatório para desenvolvimento de *software* de *Business Intelligence*, alegada pelo órgão como motivo determinante para o ilícito, era “*previsível, em razão da antecedência necessária para a realização de um procedimento necessário, com fixação prévia das cláusulas contratuais e*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

cronograma de desembolso”. Note-se que o art. 167, II, da CR/88 proíbe a conduta expressamente, estipulando ser vedada “*a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais*”.

64. Diante do exposto, ratifico o entendimento técnico e opino pela expedição de recomendação para que semelhante conduta não se verifique nos próximos exercícios.

3.3 – Execução Orçamentária da Receita e Despesa Fiscal e Resultado Orçamentário

3.3.1 - Da situação da Dívida Ativa Tributária

65. Na análise das modalidades de extinção e exclusão do crédito tributário, a Unidade Técnica teceu os seguintes apontamentos:

Quanto ao total extinto como pagamento, R\$ 318,182 milhões, observa-se a ausência de contrapartida da receita em conta de Mutações Passivas, 5.1.3.02.01 – Dívida Ativa, como deve ocorrer nos casos de recebimento de dívida ativa, fazendo-se necessário maiores esclarecimentos por parte da AGE e da SEF, considerando que a informação constante no item 4 do ofício GAB. AGE. n. 344/14, de que tal valor se refere ao disposto no “Art. 25, Res. 3286/02 – Inobservância. DAE consig. Pluralidade P. Fiscais. Pag. Via GNR/Ordem Crédito/DAF. Pag. IPVA via terminal bancário.”, não é suficiente para elucidar o fato.

66. A Advocacia Geral do Estado não se pronunciou a respeito.

67. A Secretaria de Estado de Fazenda- SEF, prestou os seguintes esclarecimentos:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

Conforme esclarecimentos da SAIF/SEF “Constam dos registros de extinção por pagamento, quitações efetuadas com créditos de ICMS nos termos do artigo 1º do Decreto 46.384/2013.

Entretanto, identificamos inconsistências nos valores apurados em virtude de erros na consolidação das informações necessárias a geração do referido relatório pelo sistema.

Neste sentido, estamos promovendo as devidas correções no sistema para emissão de novo relatório e consequente correção do registro nas demonstrações contábeis do Estado.

Do ponto de vista contábil tão logo tenhamos as informações atualizadas a SEF fará os ajustes contábeis no exercício de 2014 nas contas de Dívida Ativa que integram o Ativo.

68. Embora permaneça, a irregularidade não obsta a aprovação das contas governamentais.

3.3.2 - Da renúncia de receita

69. A renúncia de receitas 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.

70. Em face do princípio da indisponibilidade do interesse público, a renúncia de receitas 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

71. Segundo a lei, para fins de renúncia de receitas, 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.

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

73. Quanto ao exercício de 2013, a Unidade Técnica constata que as novas renúncias não foram acompanhadas das compensações correspondentes, conforme relatório à fl. 2030:

(...) o manual de demonstrativos fiscais, no tópico 02.07.00, diz que o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita “ será acompanhado de análise dos critérios estabelecidos para as renúncias e suas respectivas compensações”, a fim de dar maior consistência aos valores apresentados. Entretanto, tal análise não foi detectada no Anexo I, fazendo-se necessário, então, que o estado passe a apresentar os critérios estabelecidos para as renúncias. (...)

As novas renúncias cuja estimativa para 2013 foi de R\$113,904 milhões, apresentaram, na modalidade Isenção, os valores mais representativos na previsão dos três exercícios, conforme evidenciado na TAB.96 a seguir (...)

74. De acordo com a mencionada tabela 96, que relaciona a estimativa de novas renúncias de receita, a isenção foi a espécie de renúncia mais representativa nos exercícios de 2013 a 2015. Configura-se prerrogativa que exime o pagamento da dívida e está prevista no art.14, §1º, da LRF.

75. Sobre as renúncias concedidas em 2013, a Unidade Técnica aponta à fl. 2036 que:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

(...) a renúncia tributária efetivamente ocorrida em 2013, incluindo os benefícios preexistentes e os novos, foi de R\$ 3,785 bilhões, 4,68% abaixo do estimado e representando 8,07% da receita tributária efetivada.

76. Nesse tópico, a Coordenadoria entendeu necessário solicitar maiores informações junto à Advocacia-Geral do Estado, acerca das condições em que foram pautadas as remissões concedidas em 2013.

77. A Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais não se manifestou a respeito.

78. A SEF elucida que:

(...) esse assunto foi objeto de reunião realizada entre técnicos da Secretaria de Estado de Fazenda e a equipe técnica do Tribunal de Contas, ocasião em que os critérios de renúncia de receita foram amplamente discutidos e chegou-se à definição de uma metodologia.

O detalhamento dessa metodologia consta do Parecer DOLT/SUTRI nº 005/2014 anexo, o qual já foi entregue à equipe Técnica desse TCE por ocasião da referida reunião.

79. Os esclarecimentos prestados foram acatados pela CAMGE, tendo em vista que foram indicados os dispositivos legais incidentes sobre os PTAs remitidos em 2012, discriminados por credor, valores dos tributos, multas e juros. Mesmo afastando a irregularidade, a Unidade Técnica aduz:

(...) cabe atentar para a ausência de tempestividade em relação às baixas derivadas de remissões, concedidas em exercícios anteriores e não registradas contabilmente, como as efetuadas com base no Decreto Estadual 45.788/09 e nas Leis Estaduais 15.956/05 e 19.415/10. Isso porque seus reflexos interferiram cumulativamente no resultado patrimonial de 2012, contrariando o Princípio da Oportunidade, o qual prevê



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

que o processo de mensuração e apresentação dos componentes patrimoniais deve produzir informações íntegras e tempestivas.

80. Enfim, considero sanado o apontamento, diante dos documentos acostados às fls. 2629-2638.

3.3.3 – Da despesa por funções de governo

81. No tocante à classificação da despesa por funções do governo, apurou-se o indevido enquadramento de despesas da Rádio Inconfidência como Encargos Especiais. Isso porque, segundo a Portaria 42/99, do Ministério de Orçamento e Gestão – MOG, a função “Encargos Especiais” compreende as despesas para as quais não se pode associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra.

82. Extrai-se trecho do relatório técnico à fl. 2043:

De acordo com consulta realizada no Armazém de Informações – Sifai, apurou-se na Subfunção Administração Geral, despesa realizada de R\$1,349 milhão, na Rádio Inconfidência, referente a Outros Serviços de Terceiros- Pessoa Jurídica, inadequadamente processada na Função Encargos Sociais, por não representar uma agregação neutra e, por conseqüência, não se enquadrar na definição da citada Portaria 42/99, do – MOG, para as despesas a serem registradas na mencionada função.

83. A respeito do tema, a SEF se manifestou:

Tendo em vista a consideração desse Egrégio Tribunal de Contas quanto à despesa realizada na Rádio Inconfidência (Outros Serviços de Terceiros - PJ) executada na Função 28 – Encargos Especiais, esclarecemos que o Poder Executivo irá reavaliar a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

classificação de tal despesa na Rádio Inconfidência para os próximos orçamentos, com base no disposto na Portaria nº 42/99 do MOG para as funções e subfunções de governo.

Quanto a despesa com pessoal decorrente de contrato terceirizado, constante do elemento 34 as mesmas realmente foram registradas em 2013 no grupo de despesa 1 (Pessoal e Encargos) em obediência ao disposto no inciso V do art. 1º do Decreto nº 45.155/2009 e na Lei nº 18.185/2009, conforme justificado no classificador de despesa elaborado pela Secretaria de Planejamento e Gestão. A inclusão como despesa de pessoal no grupo 1 (Pessoal e Encargos) encontra-se justificada pelo disposto no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – 5ª edição, divulgado através da Portaria STN nº 437/2012, válido para o exercício de 2013, o qual dispõe à página 68 dos Procedimentos Contábeis Orçamentários a descrição do elemento 34 a saber: “*Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos Terceirizados – Despesas Orçamentárias relativas a mão de obra, constante dos contratos de terceirização, classificáveis no grupo de despesa 1 – Pessoal e Encargos Sociais, em obediência ao disposto no art. 18 § 1º da Lei Complementar nº 101/2000*”.

84. Dessa maneira, na linha da recomendação formulada pela Coordenadoria, entendo que deve ser revista a forma de contabilizar tal despesa nos próximos exercícios.

3.3.4 - Das despesas correntes intraorçamentárias

85. Na análise da despesa fiscal, mais especificamente das despesas por categoria econômica e grupos de despesas, a Coordenadoria apurou uma irregularidade formal no tocante às despesas correntes intraorçamentárias.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

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

88. Conforme ressaltado pelo Setor Técnico à fl. 2048, 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.

89. Outro ponto destacado no relatório técnico é a recomendação, no Parecer do Conselheiro Relator das Contas de 2010, para que o governo dedicasse especial atenção aos Serviços Terceirizados, para que não comprometesse os investimentos públicos.

90. Nesse sentido, os Relatórios Técnicos de 2011 e 2012 apontaram o crescimento de tais serviços acima da inflação, desde 2007. Em 2013, o crescimento continuou, no entanto, em menores proporções.

91. Por fim, concordando com a conclusão da Coordenadoria, opino pela expedição de recomendação para a observância dos procedimentos estabelecidos no Manual da STN- Portaria 637/12, nos próximos exercícios.

3.4 – Aplicações – Despesas

3.4.1 - Da manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)

92. Neste tópico, a Unidade Técnica apresentou quatro relevantes apontamentos que devem ser estudados minuciosamente, para fins de apuração do índice aplicado na manutenção e no desenvolvimento do ensino, conforme a seguir.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

3.4.1.1 – Restos a Pagar não Processados

93. No exame inicial, a Unidade Técnica identificou o cômputo no índice de manutenção e desenvolvimento do ensino do montante total de R\$ 84,649 milhões, a título de restos a pagar não processados.

94. Entretanto, considerou equivocado o procedimento.

95. Isso porque apenas R\$ 42,230 milhões desses restos a pagar não processados tinham como disponibilidade de caixa recursos vinculados ao Fundeb, ou seja, diretamente relacionados à educação.

96. A diferença final de R\$ 42,419 milhões deveria ser expurgada da composição do cálculo, haja vista a ausência de indícios de que a fonte de recursos estaria vinculada às despesas com ensino.

97. Sobre o apontamento, o Governo do Estado de Minas Gerais apresentou as seguintes considerações:

No tocante as despesas inscritas em Restos a Pagar não Processados entendemos não fazer sentido a alegação de que o valor de R\$ 42,419 milhões inserido no computo do índice de educação, não propicia sua inclusão como gasto com manutenção e desenvolvimento com ensino por não ter vinculação de recursos à educação.

Por meio do Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa/LRF e conforme ratificado por esse Egrégio Tribunal de Contas, o Poder Executivo encerrou o exercício de 2013 com um saldo de disponibilidade de caixa da ordem de R\$ 268 milhões como suficiência financeira após as inscrições em Restos a Pagar não Processados, apontando desta forma recursos suficientes para pagar os restos a pagar da Educação e de outras unidades do Estado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

Quanto a execução dos Restos a Pagar no exercício de 2014 basta verificar que mais da metade dos valores inscritos em 2013 já tiveram sua execução no presente exercício. Ainda sobre este tema é importante salientar que os registros contábeis relacionados aos Restos a Pagar e aos respectivos direitos a receber pelos órgãos e entidades do Tesouro Estadual, encontram-se perfeitamente registrados na contabilidade no passivo e no ativo, respectivamente.

98. Em sede de reexame, a Unidade Técnica considerou que as justificativas apresentadas não sanam o apontamento.

99. Primeiro, porque a diferença apurada consistia em restos a pagar não processados sem vinculação de recursos à educação, em desacordo com os Manuais da Secretaria do Tesouro Nacional.

100. Segundo, porque, embora os referidos restos a pagar tenham sido inscritos no exercício de 2013, foram liquidados e/ou pagos apenas no exercício de 2014, quando, conforme a Unidade Técnica, podem e devem ser computados no índice de aplicação do MDE, em conformidade com os dispositivos legais.

101. Pois bem. Concordo parcialmente com o Relatório Técnico.

102. De fato, houve uma mudança de entendimento no âmbito do Tribunal de Contas de Minas Gerais, que merece ser detalhada nos autos, para o esclarecimento da questão.

103. 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. Veja:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

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

(...)

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.

104. Entretanto, após algum tempo, o entendimento mudou. Foi editada a Instrução Normativa nº 05/2012, na qual se revogou o dispositivo acima mencionado, autorizando-se 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.

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

Art. 2º - O artigo 5.º 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.

106. E foi exatamente assim que aconteceu no exercício financeiro de 2013, no Governo do Estado de Minas Gerais. A própria Unidade Técnica foi taxativa ao dizer que o Poder Executivo apresentou suficiência financeira de caixa antes da inscrição dos restos a pagar não processados, na ordem de 248,168 milhões.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

107. Ou seja, havia disponibilidade de caixa naquele exercício, restando legalmente correta a inscrição de restos a pagar não processados no cômputo do índice de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.

108. Porém, superado este primeiro requisito, surge outro questionamento: a disponibilidade de caixa encontra-se vinculada às despesas com educação?

109. Segundo a Unidade Técnica, apenas R\$ 42,230 milhões desses restos a pagar não processados tinham como disponibilidade de caixa recursos vinculados ao Fundeb, ou seja, diretamente relacionados à educação.

110. A diferença restante deveria ser retirada do cômputo do índice, por não haver relação com as despesas de ensino.

111. A meu ver, há uma contradição no Relatório Técnico.

112. Ora, a própria Unidade Técnica, no exame inicial, confessou a impossibilidade de identificação das fontes de recursos componentes das disponibilidades de caixa. Veja o trecho abaixo, extraído do Relatório, à fl. 2060:

Contudo, no Estado de Minas Gerais, apesar das exigências da LRF (art. 50, inciso I), **não há mecanismos que evidenciem a vinculação da destinação dos recursos disponíveis, vale dizer que os RPNP, referentes à MDE, não possuem recursos garantidos ao seu pagamento. Ademais, não é possível identificar as fontes de recursos componentes das disponibilidades de caixa.** Integram, por exemplo, a disponibilidade de caixa, contas como “Bancos-Contas Vinculadas”, que decorrem de recursos de convênios, tendo, portanto, destinação específica.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

113. Como foi possível, então, identificar as disponibilidades de caixas que se encontram vinculadas aos recursos do Fundeb? Considero que a questão não foi devidamente esclarecida.

114. Não há como especificar, precisamente, diante das informações trazidas pelo Governo do Estado, se somente foram utilizados na disponibilidade de caixa recursos vinculados à educação, ou se existem outras fontes incluídas nesse contexto. Nesse contexto, podem existir outras fontes de recursos que, apesar de não serem do Fundeb, possuem relação direta com as despesas de ensino.

115. A Unidade Técnica não trouxe dados contundentes que pudessem permitir a aferição clara do que é disponibilidade de caixa referente a recursos do Fundeb e o que não é.

116. Assim, com tais constatações, entendo desarrazoada a exclusão integral dos valores correspondentes aos restos a pagar não processados do câmputo do índice da educação.

117. Este foi o posicionamento adotado pelo Conselheiro Cláudio Terrão, quando da análise dos autos do Balanço Geral do Estado (nº 872207), do exercício financeiro de 2011:

Apuração do índice de 21,71%, com a não inclusão dos gastos com inativos/pensionistas e dos restos a pagar não processados – Admite-se a inclusão de restos a pagar não processados desde que haja disponibilidade financeira – Sistema de Informação do Estado não permite destacar a disponibilidade financeira (...)

A CAMGE, considerando a metodologia de cálculo definida pela Instrução Normativa n.º 13/2008 desta Corte, apurou o índice de 21,71%, não incluindo gastos com inativos e pensionistas da área da educação nem as inscrições em restos a pagar não processados. **Entretanto, o Manual de Demonstrativos Fiscais, exercício de**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

2011, da Secretaria do Tesouro Nacional, admite a inclusão dos restos a pagar não processados, desde que haja disponibilidade financeira vinculada à educação, o que no Estado de Minas Gerais fica impossível destacar, em vista do sistema de informação existente, razão pela qual não se pode desvincular totalmente aqueles gastos do índice constitucional.

118. A meu ver, o montante total de R\$ 84,649 milhões deve ser considerado (correspondente a 0,24% da receita líquida de impostos), restando o montante de 23,91% como percentual final de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.

119. Ressalto que o referido percentual, apesar de não alcançar o índice mínimo proposto pela Constituição da República, cumpriu integralmente o Termo de Ajustamento de Gestão pactuado entre o Governo do Estado de Minas Gerais e o Tribunal de Contas.

3.4.1.2 – Despesas contabilizadas pela Fundação Caio Martins e relacionadas às subvenções sociais (alimentação e nutrição)

120. A esse respeito, a Unidade Técnica considerou irregular o cômputo de despesas relacionadas à Fundação Caio Martins – Fucam e às subvenções sociais no índice de manutenção e desenvolvimento do ensino, correspondentes aos montantes de R\$ 6,172 milhões e R\$ 21,840 milhões, respectivamente.

121. Instado a se manifestar, o Governo do Estado de Minas posicionou-se no seguinte sentido:

Quanto às despesas da Fundação Caio Martins, consideradas para fins de cômputo das despesas com MDE, bem como a despesa constante da subfunção 306 – Alimentação e Nutrição, da Secretaria de Estado de Educação, entendemos ser



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

pertinente a observação desse douto Tribunal e afirmamos que para o exercício de 2014 tais despesas não serão mais consideradas no cômputo do índice de educação, quando da apuração ao final deste exercício financeiro.

Não obstante a assertiva para 2014 quanto as exclusões das despesas da Fundação Caio Martins e subfunção 306 – Alimentação e Nutrição, da Secretaria de Estado de Educação, necessário se torna considerar tais despesas no computo do índice de educação referente ao exercício de 2013 tendo em vista que tais despesas integraram a Lei Orçamentária Anual do citado exercício financeiro.

122. A Unidade Técnica, mais uma vez, desconsiderou as justificativas e decidiu manter o apontamento aqui analisado.

123. Pois bem. Realmente, as despesas a título assistenciais e de subvenções sociais não se encontram indicadas no rol do artigo 70 da LDBEN. Ou seja, não podem ser computadas no índice da educação, independente se integraram ou não a Lei Orçamentária Anual da unidade federativa, como afirma a defesa do Governo do Estado.

124. Assim, não tenho maiores considerações a se fazer. O próprio Governo do Estado de Minas Gerais ratificou o posicionamento da Unidade Técnica e comprometeu-se a não considerar tais despesas, nos próximos exercícios, no cômputo do índice da educação.

125. Corroboro o entendimento exarado no Relatório Técnico e entendo que a justificativa apresentada não foi suficiente para corrigir o apontamento. Os valores aqui mencionados devem permanecer fora do cômputo do índice da educação.

126. Por fim, entendo que deve ser expedida recomendação ao Governo do Estado de Minas Gerais para que, nos próximos exercícios, não



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

considere qualquer despesa no índice da manutenção e desenvolvimento do ensino, além daquelas descritas no artigo 70 da LEDBN e consideradas regulares pelo Tribunal de Contas.

127. Ressalto que o procedimento aqui adotado não interfere no cumprimento do índice apurado anteriormente, de acordo com o Termo de Ajustamento de Gestão pactuado entre as entidades.

3.4.1.3 – Despesas relativas aos inativos e pensionistas

128. Na análise do Balanço Geral do Estado de Minas Gerais, a Unidade Técnica verificou o cômputo equivocado das despesas com pessoal inativo no índice da manutenção em desenvolvimento do ensino, em desacordo com Instrução Normativa nº 13/2008, com a redação dada pela Instrução Normativa nº 09/2011.

129. Segundo o Relatório Técnico:

(...) as despesas na função Previdência Social, relativas ao pessoal inativo da SEE, da Fundação Helena Antipoff, da Uemg, da Unimontes e, fato inédito, inclui também os inativos da Fucam, compondo, pois, o índice de aplicação em MDE, no montante de R\$ 2,766 bilhões, que representam 7,87% da receita líquida de impostos.

(...)

A INTCEMG 13/2008, com as modificações introduzidas pela INTCEMG 09/2011, em seu §1º, art. 6º, determina a impossibilidade de serem considerados, na composição do índice de aplicação no ensino, os gastos com inativos e pensionistas da área da educação, prevendo, inclusive, a possibilidade de ser estabelecido prazo para a adequação a esse dispositivo.

(...)

Dessa forma, no exercício de 2013, com os ajustes devidos, o Estado aplicou 23,67% em ações de manutenção e desenvolvimento de ensino, não atingindo o percentual



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

acertado no TAG para 2013, que é de 23,91% e ainda há uma lacuna de 1,33% para ser atingido o percentual constitucional.

130. Em sua defesa, o Governo do Estado de Minas Gerais apenas reafirmou a decisão exarada nos autos do Pedido de Reexame nº 896.626, no qual o Conselheiro Gilberto Diniz reconheceu a recente mudança de entendimento do Tribunal de Contas e, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, considerou correto o cômputo de tais despesas no índice do ensino, para o exercício de 2012.

131. Diante da alteração de posicionamento do Tribunal de Contas, considero pertinente o estudo detalhado do contexto histórico sobre o assunto, a seguir relatado.

132. Inicialmente, em diversas consultas respondidas pelo Tribunal de Contas até meados de 2009 (n.ºs 450921, de 17/09/1997, 659637, de 30/10/2002, 694446, de 17/08/2005 e 713677, de 18/03/2009), foi assentada a idéia de que as despesas com inativos e pensionistas não poderiam ser consideradas para fins de apuração do limite constante no artigo 212 da CR/88, como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino.

133. Entretanto, a partir de 2006, em decorrência da realidade fática dos órgãos jurisdicionados, o Tribunal de Contas permitiu, excepcionalmente, a inclusão das despesas com pessoal inativo e pensionista na composição do cálculo de apuração do índice da manutenção e desenvolvimento do ensino, desde que os fundos previdenciários instituídos para suportarem as despesas com os servidores aposentados não houvessem sido capitalizados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

134. Esse posicionamento restou confirmado na Consulta nº 804.606, respondida na sessão do Tribunal Pleno, do dia 06/07/2011. Segundo o Relator Conselheiro Eduardo Carone:

Isto posto, entendo que, em que pese a forma sintética de inserção de dados no sistema desta Casa, os artigos 5º e 6º e os anexos IV e V da Instrução Normativa nº 13/2008 deste Tribunal não contêm comando de inclusão de despesas não afetadas à manutenção e desenvolvimento do ensino dentre aquelas informadas para fins de cômputo do percentual mínimo estabelecido pela Constituição para aplicação na educação.

Tecidas as considerações acima, concluo meu entendimento no seguinte sentido:

As despesas com inativos e pensionistas não podem ser considerados, para o fim de apuração do limite constante no art. 212 da Constituição Federal, como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino, com fulcro nos artigos 70 e 71 da Lei 9.394/96 e nos arts. 5º, I, e 6º, VII, da Instrução Normativa TC 13/2008. Tais despesas não constam no rol do art. 70, isto é, não contribuem para a consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais.

Em que pese a forma sintética de inserção de dados no sistema desta Casa, os artigos 5º e 6º e os anexos IV e V da Instrução Normativa nº 13/2008 deste Tribunal não contêm comando de inclusão de despesas não afetadas à manutenção e desenvolvimento do ensino dentre aquelas informadas para fins de cômputo do percentual mínimo estabelecido pela Constituição para aplicação na educação, observada a interpretação proferida por esta eg. Corte de Contas no tocante à capitalização dos fundos instituídos para suportar as despesas com aposentadorias dos servidores públicos.

A matéria também foi objeto da Consulta nº 713677, da relatoria do Conselheiro Antônio Carlos Andrada, respondida por este eg. Tribunal, em Sessão Plenária de 18/03/2009, em que assim me posicionei:

Estou de pleno acordo, porque essa ressalva visa a atender uma realidade fática do nosso Estado e dos Municípios. A grande maioria se rege pelo regime do estatuto, e se formos decotar a despesa do Estado, do tesouro do Município e do Estado, com o pagamento desses inativos, dificilmente o Estado, e muito menos os Municípios, poderão ter a administração



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

desejável, porque eles teriam que empregar somas vultosas, que não têm, para pagar esse programa.

Eu lembro que em 2006 firmamos esse entendimento, exatamente para atender a uma realidade que é indesmentível. O parecer do Auditor é incensurável nas colocações jurídicas, mas ele fez muito bem em lembrar essa interpretação do Tribunal àquela época, que ainda perdura. Porque esses Fundos não estão capitalizados no Estado, muito menos nos Municípios, e teremos que conviver com essa realidade ainda por muito tempo.

135. Ou seja, segundo o Relator, enquanto não houvesse a capitalização dos fundos de previdência, deveria permanecer a orientação já confirmada no Tribunal de Contas desde 2006, a fim de contabilizar a despesa com inativos no cálculo do índice constitucional da educação.

136. Contudo, com a edição da Instrução Normativa nº 09/2011, que deu nova redação ao artigo 6º da Instrução Normativa nº 13/2008, o Tribunal de Contas, revogando o entendimento anterior, passou a se posicionar pela impossibilidade do cômputo das despesas com pessoal inativo e pensionistas para fins de apuração do índice com ensino, a partir do exercício financeiro de 2012, sem qualquer ressalva. Veja:

Art. 1º O art. 6º da Instrução Normativa nº 13, de 03/12/2008, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 6º (...)

§ 1º Não serão considerados, na composição do índice de aplicação no ensino, os gastos com inativos e pensionistas da área da educação.

137. Enfim, este é o entendimento atualmente adotado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em conformidade com a legislação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

138. Não obstante a previsão normativa, o Tribunal de Contas, em sede de reexame do Balanço Geral do Estado, no exercício de 2012, considerou, excepcionalmente, o cômputo das despesas com pessoal inativo no índice da manutenção e desenvolvimento do ensino.

139. Isso porque a própria Instrução Normativa, em seu artigo 18-A, instituiu a necessidade de uma regra transitória, haja vista o impacto que tal mudança de entendimento acarretaria na execução orçamentária e financeira do Estado e de alguns municípios mineiros.

Art. 18-A – O Tribunal poderá estabelecer prazo para o jurisdicionado adequar, gradualmente, a aplicação dos recursos com a manutenção e desenvolvimento do ensino, observando-se o disposto nesta Instrução Normativa e na legislação aplicável.

140. Diante disso, foi celebrado, então, o Termo de Ajustamento de Gestão, entre o Tribunal de Contas e o Estado de Minas Gerais, no qual se pactuou a adequação gradual da aplicação de recursos na área da manutenção e desenvolvimento do ensino.

141. Segundo o TAG, o Governo do Estado de Minas Gerais teria três anos para se adequar aos termos da IN nº 13/2008, com as alterações trazidas pela IN nº 09/2011, excluindo o cômputo das despesas com pessoal inativo no índice da educação, até se alcançar o limite mínimo de 25% previsto na Constituição da República. Veja:

ANO	PERCENTUAL (%)
2012	22,82
2013	23,91
2014	25,00



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

142. Assim, a fim de evitar que a nova regra ocasionasse instabilidade jurídica e considerando que a edição da IN nº 09/2011 ocorreu em dezembro de 2011, o Tribunal de Contas, naquele caso específico, decidiu mitigar o texto normativo, para incluir a despesa com pessoal inativo no cálculo do índice da manutenção e desenvolvimento do ensino do Estado, para o exercício de 2012.

143. De fato, devido ao pouco espaço de tempo entre a edição da IN nº 09/2011 e o início do exercício de 2012, quando suas disposições deveriam ser necessariamente cumpridas, acredito que a melhor decisão foi tomada para aquele momento, haja vista o princípio da segurança jurídica.

144. Porém, a meu ver, o entendimento não pode permanecer para este exercício.

145. A regra de transição, como o próprio nome diz, deve ser aplicada apenas àquele caso específico. Atualmente, a Instrução Normativa nº 13/2008, com a alteração introduzida pela Instrução Normativa nº 09/2011, merece ser respeitada, obrigatoriamente, haja vista que o Estado de Minas Gerais já obteve prazo suficiente para se adequar aos seus mandamentos.

146. Dessa forma, entendo que a despesa com pessoal inativo e pensionista, nos termos do artigo 6º, §1º da IN nº 13/2008, não deve ser computada para fins de apuração do índice de manutenção e desenvolvimento do ensino.

147. Entendo também pela necessidade de expedição de recomendações ao Governo do Estado de Minas Gerais para que, nos próximos exercícios, atente às normas e posicionamentos do Tribunal de Contas, notadamente a Instrução Normativa nº 13/2008, com suas alterações.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

148. Por fim, ressalto que o procedimento aqui adotado não interfere no cumprimento do índice apurado anteriormente, de acordo com o Termo de Ajustamento de Gestão pactuado entre as entidades.

3.4.1.4 – Divergências apuradas entre o RREO do 6º bimestre de 2013 e o Relatório da Controladoria-Geral do Estado

149. Finalmente, a Unidade Técnica identificou divergências entre o RREO do 6º bimestre de 2013 e o Relatório da Controladoria-Geral do Estado, no que toca ao índice da aplicação no ensino e ao demonstrativo da aplicação dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais da educação básica.

150. A esse respeito, o Governo do Estado de Minas Gerais apresentou as seguintes considerações:

Tendo em vista as indagações apresentadas pela Unidade Técnica Coordenadoria de Avaliação da Macrogestão Governamental – CAMGE, do egrégio Tribunal de Contas do Estado, na Seção 3.5.1 que trata da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, bem como da seção 3.5.2 que trata das Ações e Serviços Públicos de Saúde, em relação à divergência dos índices apurados no RREO do 6º bimestre de 2013, publicado em 30/1/14, e no Relatório nº 1520.0706.14, da Controladoria-Geral do Estado, informa-se que a base de dados utilizada para compor a apuração dos índices constitucionais constantes do referido relatório foram os seguintes demonstrativos encaminhados pela SEF/MG, a saber:

- RFCAE 43C - Demonstrativo da Aplicação de Recursos no FUNDEB e Valorização dos Profissionais do Magistério;
- RFCAE 434 - Demonstrativo da Aplicação de Recursos na Manutenção e no Desenvolvimento do Ensino;
- RFCAE 437 - Demonstrativo de Ações e Serviços Públicos de Saúde.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

Neste contexto, em virtude das justificativas apresentadas pela Secretaria de Estado de Fazenda – SEF/MG quanto às diferentes metodologias de apuração adotadas, estabelecidas na Portaria nº 637/12 da Secretaria do Tesouro Nacional, e na Lei Orçamentária nº 20.625/13, para o exercício de 2013, a Controladoria-Geral entende que as alegações apresentadas pela SEF/MG esclarecem os questionamentos apresentados pelo TCE/MG.

151. Em sede de reexame, a Unidade Técnica considerou improcedentes as alegações trazidas aos autos pela defesa, tendo em vista que, na verdade, existe somente uma metodologia correta e legítima de apuração do índice constitucional, ao contrário da justificativa apresentada.

152. Dessa forma, corroboro o entendimento técnico e mantenho o apontamento inicial, o que, no entanto, não obsta a aprovação das contas governamentais.

3.4.1.5 – Considerações Finais

153. A meu ver, somente o montante total de R\$ 84,649 milhões, de restos a pagar não processados, deve ser considerado no índice (correspondente a 0,24% da receita líquida de impostos), restando o montante de 23,91% como percentual final de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.

154. Ressalto que o referido percentual, apesar de não alcançar o índice mínimo proposto pela Constituição da República, cumpriu integralmente o Termo de Ajustamento de Gestão pactuado entre o Governo do Estado de Minas Gerais e o Tribunal de Contas.

155. Quanto aos demais apontamentos, ratifico o posicionamento técnico e entendo que não devem ser computados no índice constitucional.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

3.4.2 - Das Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS

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

157. Nessa linha de raciocínio, o Estado de Minas Gerais, por meio da Lei Orçamentária Anual nº 20.623/2013, fixou, para o exercício de 2013, o montante total de R\$ 4,231 bilhões para a saúde, o que equivaleria a uma aplicação de 12,02%.

158. Segundo o Relatório Técnico, o Governo do Estado de Minas cumpriu integralmente o percentual mínimo fixado pela Constituição da República, bem como o disposto na LOA de 2013, considerando que o percentual de aplicação nas Ações e Serviços Público de Saúde apurado foi de 12,22%.

159. Isso porque foram considerados no cálculo do índice constitucional as despesas realizadas por meio das unidades ESP, SES, Funed, Fhemig e Hemominas; as despesas empenhadas e não liquidadas no exercício sob análise; a aplicação do montante de R\$ 36.780.311,92, relativo às disponibilidades financeiras resultantes dos cancelamentos de RPNP e OLP ocorridos em 2012, além do mínimo de 12% previsto na CR/88; e, por fim, os ajustes procedidos quanto às liquidações de RPNP.

160. Assim, corroboro as considerações efetuadas no Relatório Técnico e entendo que o percentual de 12%, de aplicação na ASPS, fixado pelo artigo 77, do ADCT, com a redação dada pela EC nº 29/00, foi integralmente cumprido pelo Governo do Estado de Minas Gerais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

3.4.3 - Das Despesas com Pessoal

161. Considerando a afinidade do assunto abordado na sessão 3.5.4 (Despesas com Pessoal) com o tratado na sessão 5.1.2 (Fundo Financeiro de Previdência – FUNFIP), constantes no Relatório Técnico, ambos serão analisados neste tópico do parecer ministerial.

162. 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.

163. 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.

164. Todavia, ao delimitar os percentuais de limite com os gastos de pessoal, o art. 19, §1º, exclui algumas despesas do cômputo, *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;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

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

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

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)

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

166. 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.

167. Nos dois regimes há a ideia de previdência social, “*que funciona à semelhança do contrato de seguro, em que o segurado paga determinada*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

contribuição, com vistas à cobertura de riscos futuros, como idade, doença, invalidez, falecimento, etc.”¹

168. 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.

169. O mesmo raciocínio foi empregado no Manual de Demonstrativos Fiscais, 5ª edição, expedido pela STN, como se vê à fl. 532:

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.

170. Por outro lado, não poderão ser deduzidas “*as despesas com pessoal inativo e pensionista, custeadas com recursos não vinculados*” (fl. 509, MDF).

¹ 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

171. 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.

172. 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, de imediato, utilizados para pagamento de benefícios previdenciários, devendo permanecer aplicados por no mínimo 05 anos.

173. 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 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)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

174. Não obstante a norma infralegal, a Unidade Técnica constata que, no decorrer do exercício de 2013, foi realizado aporte para cobertura de déficit atuarial do Fundo Financeiro de Previdência – FUNFIP², sendo que os recursos correspondentes foram imediatamente utilizados para pagamento de benefícios do RPPS. Tal conduta impacta diretamente o índice de despesas com pessoal do Poder Executivo, como será demonstrado adiante. Ademais, a conduta governamental descumpriu a determinação da Portaria nº 746/2011 do MPS.

175. Com relação ao alegado descumprimento da Portaria nº 746/2011 do MPS, a Secretaria de Estado de Fazenda não prestou esclarecimentos.

176. Todavia, esses aportes foram destinados ao FUNFIP, compondo seu fluxo financeiro, o que descaracterizou a finalidade da despesa prevista na Portaria nº 746/11 MPS.

177. Instada a se manifestar, a Secretaria de Estado de Fazenda alega que as justificativas solicitadas encontram-se dispostas na Nota Técnica STE/SEF nº 014/2014 anexa.

178. O Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais - IPSEMG, por sua vez, esclareceu que:

Reiterou na oportunidade, as informações já prestadas por esta Autarquia, concernentes ao FUNPEMG - Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais, conforme cópia ofício GP 037/2014 em anexo.

² Consoante relatório técnico à f. 2.450, o FUNFIP é um fundo financeiro operacionalizado em regime de repartição simples, cuja gestão é de responsabilidade do IPSEMG e agente financeiro é a Secretaria de Estado de Fazenda. “São segurados desse Fundo os servidores estaduais cujo provimento tenha ocorrido até 31/12/01, os aposentados e pensionistas cujo fato gerador de benefício tenha acontecido até 31/12/01, e os segurados cujo provimento tenha sucedido após 31/12/01, quando for concedido benefício até 31/12/12, conforme alteração introduzida pela LC 110/09.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

O ofício em questão traz o seguinte texto:

A citada Portaria 746/2011, do Ministério da Previdência Social, de 27 de dezembro de 2011, dispõe especificamente “sobre cobertura de déficit atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS por aporte”.

O FUNPEMG, fundo em regime de capitalização, não apresentou déficit atuarial em nenhum exercício durante toda a sua existência, conforme pode ser constatado nas avaliações atuariais realizadas, por força da Lei Federal 9.717/98 e da Lei Complementar Estadual 64/2002, e encaminhadas ao Tribunal de Contas do Estado e, seus resultados, ao Ministério da Previdência Social.

Dessa maneira, como não houve déficit atuarial a cobrir, nenhum recurso foi repassado com tal finalidade, nos termos da Portaria MPS no. 746/2011.

No que se refere às reservas matemáticas, tais reservas são constituídas, segundo a legislação federal em vigor, com recursos provenientes das contribuições normais, vertidas pelos entes patronais e pelo grupo de segurados, em decorrência da aplicação das alíquotas normais de contribuição, estabelecidas na Lei Complementar Estadual 64/2002, sobre a remuneração de contribuição dos segurados do FUNPEMG.

Cabe observar, adicionalmente, que não há alíquota de contribuição suplementar estabelecida em lei e nenhum recurso foi repassado ao FUNPEMG sob essa égide.

A Portaria no. 746/2011, por tratar especificamente de aportes para cobertura de déficit atuarial, excetua e descaracteriza como aportes, os repasses de recursos relativos às contribuições normais e suplementares destinados a constituição das reservas matemáticas, no § 2º do art. 1º., conforme segue:

“ (...)

§ 2º *Para fins desta Portaria não se caracterizam como Aporte os repasses feitos à Unidade Gestora em decorrência de alíquota de contribuição normal e suplementar.*

(...)”

Pelo exposto e segundo esse entendimento, o IPSEMG, como gestor do Fundo de Previdência do Estado de Minas - FUNPEMG, sempre observou integralmente, SMJ,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

as disposições da Portaria MPS no. 746/2011, tendo sempre atenção constante para o fiel cumprimento das normas estabelecidas e para as recomendações do Douto Tribunal de Contas do Estado.

179. 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.

180. Feitas tais considerações, passo à análise do limite global do Estado de Minas Gerais com o gasto de pessoal.

181. 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.

182. Como salientado pela Unidade Técnica, o Governo Estadual direcionou, para custear benefícios, 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.

183. Ainda assim, o Estado de Minas Gerais identificou o mencionado recurso como “Despesas não Computadas” para efeitos do art. 19, §1º, 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.*” (fl. 2090).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

184. Em outras palavras, sob o pretexto de se tratar de recurso expressamente excluído do cômputo do limite dos gastos com pessoal, o governo deduziu o aporte para cobertura de déficit atuarial do percentual apurado. Assim, o aporte não foi computado como despesa com pessoal.

185. 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.

186. A esse respeito, a Secretaria de Estado de Fazenda não se manifestou.

187. Mesmo com essas ponderações, os valores indicados pela Unidade Técnica obedeceram ao limite global do Estado determinado na Lei de Responsabilidade Fiscal. Consoante apontamento à fl. 2092, a despesa total de pessoal foi apurada conforme dois critérios: nos termos dos dispositivos das Instruções Normativas n.ºs 01 e 05, expedidas em 2001 pela Corte de Contas, e nos termos da Portaria nº 637/12, da STN, que aprovou a 5ª edição do Manual Técnico de Demonstrativos Fiscais. Respectivamente, os valores corresponderam a 44,72% da receita corrente líquida e 51,02% da receita corrente líquida, segundo afirma a Unidade Técnica. Por ambos os critérios também foi cumprido o limite prudencial previsto no art.m22, parágrafo único, da LRF.

188. Quanto aos limites legais fixados para cada Poder no art. 20 da LRF, alguns apontamentos devem ser feitos, especialmente no tocante ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo - aí incluído, para esse fim específico, o Tribunal de Contas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

189. No tocante à Despesa com Pessoal do Poder Executivo, a LRF estabeleceu o percentual de 49% da RCL como limite máximo.

190. No corpo do relatório, a Unidade Técnica alega que tal percentual, no exercício em análise, *“conforme os dispositivos da INs/TCEMG, totalizou 35,78% da RCL, perfazendo o montante de R\$ 15,436 bilhões. Porém, consoante a Portaria da STN, o valor foi de R\$ 17,900 bilhões (41,49% da RCL)”*.

191. Portanto, houve apresentação de cálculos baseados em dois parâmetros distintos: INs/TCEMG e Manual da STN.

192. No presente caso, corroboro as considerações realizadas pela Unidade Técnica em sede de reexame dos autos, à fl. 2508, e considero pertinente a interpretação do limite de despesa com pessoal, nos termos do entendimento do Tribunal de Contas.

193. A Instrução nº 05/2001 alterou e revogou a Instrução nº 01/2001, apresentando em seus motivos:

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, no uso de suas atribuições, com base no art. 13, inciso XXIX da Lei Complementar n. 33, de 28 de junho de 1994, considerando a decisão plenária do dia 12 de dezembro de 2001 exarada nos autos da Consulta formulada pelo Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, na qual o Tribunal Pleno deliberou que os gastos com inativos, conquanto integrem as despesas de pessoal, não devem ser levadas a efeito para o cômputo dos limites previstos no art. 20 da Lei Complementar n. 101 de 04 de maio de 2000, resolve alterar a redação do disposto nos artigos 3º, 5º, 6º e 7º e revogar o disposto no art. 4º da Instrução n. 1 de 18 de abril de 2001. (Grifo nosso)

194. O texto normativo dispõe:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

Art.: 1º - Os artigos 3º, 5º, 6º e 7º da Instrução n. 1 de 18 de abril de 2001 passam a ter a seguinte redação:

“Art. 3º - No limite global de despesas de pessoal do Estado e dos Municípios, correspondente a 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida, não se incluem, por não poderem ser contingenciados pelos Administradores, os gastos com aposentadorias e pensões dos Poderes e Instituições a que se refere o artigo 20 da Lei Complementar n. 101/2000, incluídos os fundos, órgãos da administração direta e indireta, fundações instituídas e/ou mantidas pelo poder público e empresas estatais.”

“Art. 5º - As pensões pagas aos servidores de quaisquer dos Poderes e Instituições do Estado são de responsabilidade do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais – IPSEMG e do Instituto de Previdência dos Servidores Militares – IPSM, conforme o caso, e, nos municípios onde houver instituto de previdência próprio, do respectivo órgão previdenciário e, tais dispêndios não compõem o limite de gastos com pessoal do Poder Executivo.”

“Art. 6º - As pensões pagas pelo Instituto do Legislativo do Estado de Minas Gerais – IPLEMG, autarquia integrante da Administração Indireta do Poder Legislativo, não compõem o montante de gasto com pessoal desse mesmo Poder.”

“Art. 7º - O prazo para que o Estado e os Municípios se adequem ao limite de gasto com pessoal, constante do artigo 19 da Lei Complementar n. 101 de 4 de maio de 2000, corresponde aos exercícios financeiros de 2001 e 2002. ”

Art. 2º - Fica revogado o artigo 4º da Instrução Normativa n. 1 de 18 de abril de 2001.

Art. 3º - Esta Instrução entra em vigor na data de sua publicação, revogando as disposições em contrário.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

195. Pelas razões da Instrução, denota-se referência ao art. 20 da LRF, que fixa percentuais para repartição da despesa com pessoal entre órgãos e entidades.

196. O art. 3º, por sua vez, já se remetendo ao limite global de 60%, restringe-se a excluir desse montante os gastos com aposentadorias e pensões do Poder Legislativo, Judiciário, Executivo e Ministério Público, todos de âmbito estadual.

197. Já o art. 5º determina que o dispêndio com pensões, por responsabilidade do IPSEMG ou do IPSM, não irá compor o limite de gastos com pessoal do Poder Executivo.

198. A leitura dos artigos citados permite a ilação de que serão decotados do percentual ora analisado os recursos destinados a aposentadorias e pensões, não se excepcionando qualquer outra situação.

199. Já o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN consolida, de forma pormenorizada, o que se deve compreender como gastos de pessoal, para fins de cálculo do limite global.

200. Por meio do MDF, a Secretaria do Tesouro Nacional exerce a competência que lhe foi conferida pelo art. 50, §2º, da LRF³, estabelecendo padrões contábeis e fiscais, *“cujo objetivo é propor recomendações baseadas no diálogo permanente, com a finalidade de reduzir divergências e duplicidades, em benefício da transparência da gestão fiscal, da racionalização de custos nos entes da Federação e do controle social de forma a exercer, em caráter supletivo, as funções do Conselho de Gestão Fiscal para fins de consolidação das contas públicas.”*⁴

³§ 2º A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.

⁴ Excerto transcrito do Manual de Demonstrativos Fiscais, 5ªed.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

201. Vislumbro, pelos trechos constantes nesse parecer, que a STN elucida duas situações para delimitar os gastos com pessoal: a) quando o custeio se der por recursos não vinculados, serão computadas as despesas com inativo e pensionista; b) na hipótese de despesas custeadas por recursos vinculados, o montante não irá compor o limite global de 60%.

202. Esse entendimento se amolda à redação da Lei de Responsabilidade Fiscal, sobretudo porque o *caput* do art. 18 expressamente alberga o dispêndio com inativo e pensionista como despesa total com pessoal. De outra parte, o art. 19, §1º, excepciona esse gasto quando custeado por recursos provenientes: da arrecadação de contribuições dos segurados; da compensação financeira de que trata o §9º do art. 201 da Constituição; 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.

203. A previsão legal, portanto, também disciplina duas situações, coerente com a interpretação doutrinária e a adotada pela STN.

204. No entanto, reputo aplicável o percentual alcançado pela Unidade Técnica nos moldes da Instrução Normativa do Tribunal de Contas. Tal percentual foi de 35,78% da RCL, dentro, portanto, dos limites legais, haja vista a exclusão dos gastos com inativos e pensionistas do cálculo da despesa com pessoal, inclusive quanto ao aporte atuarial realizado.

205. Além disso, é necessária a revisão desse entendimento do Tribunal de Contas, de forma prospectiva, para que seja unificada interpretação em torno dos arts. 18 e 20 da LRF, da Portaria MPS nº 247/2011 e do Manual da STN, sobre a utilização dos aportes para a cobertura de déficit atuarial do RPPS e sobre a inclusão de despesas com inativos e pensionistas no grupo de despesas com pessoal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

206. Por fim, entendo ser necessária a expedição de recomendação ao Governo do Estado de Minas Gerais 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.

3.4.5 – Das despesas com Publicidade

207. O relatório frisa a inobservância, por alguns órgãos, do parágrafo único do art. 17 da CE/89 e do art. 7º da Lei Estadual 13.798/00 (fl. 2109):

Apesar da exigência legal e dos apontamentos desta Coordenadoria, nos relatórios técnicos de exercícios anteriores, não são todos os órgãos e entidades que observam tais determinações, no sentido de indicar o executante ou contratante, o objeto da publicidade e a empresa publicitária; no que se refere ao montante, as publicações trimestrais, de uma maneira geral, têm ocorrido a critério de cada órgão, a partir das fases da despesa, conforme a Lei 4.320/64. Assim, alguns adotam, para a publicação de tais gastos, o trimestre em que ocorreu o empenhamento da despesa; outros, quando se deu a liquidação; e outros, o trimestre em que ocorreu o pagamento.

208. Ademais, adverte a Unidade Técnica que o conteúdo da publicação trimestral das despesas com publicidade deve “*contemplar apenas os gastos que resultam de ações de difundir ideias, conceitos, esclarecimentos culturais e científicos ou de defesa de interesse políticos, econômicos e sociais do Estado*” (fl. 2109). Alega que, nesse conceito, não serão incluídas as despesas com publicidade dos atos da Administração Pública, já que possuem caráter obrigatório por exigência da Lei 8.666/93.

209. Assim, aponta o relatório que, ao não se apartar essas últimas despesas do demonstrativo com os gastos de publicidade, impede-se a apuração do montante exato gasto ou executado no exercício.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

210. A Secretaria de Governo - **SEGOV**, informou que:

a) de comum acordo com a então Auditoria Geral do Estado, alteramos a forma de publicação do quadro de despesas trimestrais, que, a nosso ver, atende o disposto na legislação pertinente ao assunto, inclusive no artigo 7º. da Lei 13.768/00. Neste sentido, ratificamos o conteúdo do OF.GAB.SUBSECOM 013, de 24.03.2010 (cópia anexa), enviado ao Sr. Conselheiro Elmo Braz, relator das contas governamentais de 2009.

b) a partir de junho de 2.011, seguindo recomendação do Tribunal de Contas do Estado, efetivamos o desmembramento das despesas de publicidade legal, com a criação de uma rubrica específica para este subitem dentro dos contratos de publicidade. A partir desta data, a unidade executora 39.08 (1491.04.131.709.4680 0001) – Natureza de despesas 3390.39.08.0.10.1. ficou destinada exclusivamente para execução de despesas com publicação de Editais e Publicações Legais.

211. Considero cabível a expedição de recomendação no sentido de que seja fielmente observado o disposto no art. 17, parágrafo único, da Constituição Estadual, o que se faz pela restrição da natureza das despesas elencadas no demonstrativo.

3.4.6 – Das despesas aplicadas com a Fonte de Recursos da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais-CFEM

212. Quanto às despesas aplicadas com a Fonte de Recursos da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais - CFEM, infere-se que tal compensação constitui o royalty da mineração com arrimo no art. 20, § 1º, da CR/88, *in verbis*:

Ar. 20 – São bens da União:

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

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.

213. Trata-se de 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.⁵

214. 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 1990.⁶ Referida legislação define os percentuais de distribuição da compensação financeira para os Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme destacado pela Unidade Técnica à fl. 2119:

De acordo com o disposto no art. 6º da Lei 7.990/89, a compensação financeira pela exploração de recursos minerais, para fins de aproveitamento econômico, será de até 3% (três por cento) sobre o valor do faturamento líquido resultante da venda do

⁵ 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.

⁶ 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

produto mineral, obtido após a última etapa do processo de beneficiamento adotado e antes de sua transformação industrial.⁷

215. Conforme considerações contidas no Relatório de Controle Interno da Controladoria Geral do Estado (CGE), Anexo às Contas de 2013 (fls. 486/490) o tratamento dado aos royalties da mineração vem crescendo:

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/UFMG 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 avaliado a sua aplicação.

216. 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

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.

217. 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.

218. Não obstante, inferiu a CAMGE que o Estado de Minas Gerais realizou despesas nos meses de março a junho e em dezembro, utilizando recursos da CFEM, para pagamento de contrato firmado, mediante PPP, com a empresa Minas Arena, cujo objeto é a “*concessão administrativa para operação e manutenção precedidas de obras de reforma, renovação e adequação do Complexo do Mineirão*”.

219. A destinação dos recursos da CFEM foi incorreta, tendo em vista que não foi para recuperação do meio ambiente, desenvolvimento da infra-estrutura das cidades e atração de novos investimentos e atividades, tampouco teve o intuito de minimizar a dependência local em relação à atividade mineral.

220. E não foram tais recursos destinados tão somente à PPP do Mineirão, mas também, a programas de Redes de Desenvolvimento Integrado, de Desenvolvimento Econômico Sustentável e Cidades, razão pela qual o Setor Técnico entendeu necessários esclarecimentos a respeito.

221. Ainda a respeito do tema, entendeu a Unidade Técnica pela necessidade de demonstração de que o contrato firmado com o concessionário foi



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

contabilizado no balanço patrimonial do ente público, uma vez que grande parte dos custos da obra do Mineirão foram custeados pelo erário.

222. A Secretaria de Estado de Fazenda - SEF, informou que as *“despesas de parcelas relativas à PPP do Mineirão, bem como em programas das Redes de Desenvolvimento Integrado, de Desenvolvimento Econômico Sustentável e Cidades as mesmas deverão ser fornecidas pela SEPLAG .”*

223. Outra questão trazida à baila pela Unidade Técnica é a recomendação feita pelo Conselheiro Relator das Contas Governamentais de 2011, 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 envie 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 Seplag, 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 2011.⁸

224. Na análise do exercício de 2013, alegou a Unidade Técnica que tal controle ainda não foi criado, sendo contabilmente aferido que os recursos do CFEM são destinados ao caixa único do Estado:

⁸ Relatório Técnico CAMGE, exercício de 2012, f.68.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

Esta unidade técnica realizou consultas no Siafi, com o intuito de verificar a evidenciação contábil relativa à CFEM 2013. No que tange aos recursos financeiros, certificou-se de que os mesmos totalizaram R\$ 272,022 milhões, a título da cota-parte da CFEM, contabilizados em conta específica do grupo Bancos Conta Movimento – conta contábil: 11102020000 – Recursos Diretamente Arrecadados, c/c 757400-2 do Banco do Brasil. Constatou-se que foram despendidos, com a Fonte 32 – CFEM, R\$ 166,754 milhões, embora tenham sido autorizados R\$ 412,405 milhões. Do montante da cota-parte da CFEM (R\$ 272,022 milhões), foi apropriada despesa a título de Pasep, de recursos minerais. Conclui-se que, foi contabilizado na Conta Única do Estado, conta contábil 11102010000 – Recursos da Conta Única, c/c 8888888 – 6 do Banco do Brasil, o valor de R\$ 102,547 milhões, arrecadados e não aplicados.

225. A esse respeito, a Secretaria de Estado de Fazenda – SEF, se manifestou no sentido de que *“a administração financeira estadual se orienta pela manutenção da capacidade de garantir o adimplemento das obrigações financeiras a cargo do Tesouro Estadual e demais órgãos e entidades cujas disponibilidades integram tal sistemática, nos termos do art. 56 da Lei Federal 4.320/64 e Decreto Estadual nº 39874/1998.”*

226. Dessa forma, este Ministério Público corrobora a recomendação realizada pela Unidade Técnica acerca da necessidade de criação de um fundo para administração da CFEM.

3.5 - Restos a Pagar

227. A Unidade Técnica assevera que o Governo vem mantendo registros em restos a pagar processados que remontam ao exercício de 1997, bem como restos a pagar não processados de 2008. Esse comportamento não se coaduna com as normas de Direito Financeiro, o que já foi objeto de recomendação pelo Tribunal de Contas, inclusive na análise das contas do último exercício. Ademais, relata que os valores de RPNP de exercícios anteriores deveriam ser



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

retirados da disponibilidade de caixa, antes de se proceder às inscrições de RPP, RPNP e demais obrigações do exercício vigente.

228. Também foi declarada a ausência de detalhamento quanto às Obrigações a Liquidar de Exercícios Anteriores, a qual retrata os restos a pagar não processados.

229. Todavia, os apontamentos técnicos não maculam a regularidade das contas do exercício de 2013. Isso porque, como relatado à fl. 2133, ainda que se glosassem os valores antigos da disponibilidade de caixa, haveria suficiência de caixa para inscrever os restos a pagar do exercício.

230. A respeito desse item, esclareceu a Secretaria de Estado de Fazenda – SEF:

Quanto aos saldos de Restos a Pagar, sobretudo de Restos a Pagar Não Processados, esclarecemos que a Superintendência Central de Contadoria Geral/SCCG/SEF circularizará aos órgãos e entidades, solicitando uma justificativa pela manutenção dos saldos bem como irá reiterar sobre os procedimentos contábeis relativos aos restos a pagar seja processado ou não processado.

No tocante ao detalhamento da conta de Obrigações Liquidadas a Pagar, esclarecemos que a escrituração contábil adotada pelo Estado de Minas Gerais utiliza-se de Contas Auxiliares, as quais têm por função o detalhamento dos registros das contas sintéticas.

O agrupamento “Obrigações Liquidadas a Pagar” (2.1.2.01.00.00.00) possui controle contábil por Conta Auxiliar, segregada por ano de origem do empenho e identificação do credor por CNPJ ou CPF.

O Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado de Minas Gerais (SIAFI-MG) disponibiliza, através do Subsistema 09, consultas acerca do tema.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

Cabe ressaltar ainda que, através do Armazém de Informações do SIAFI-MG, é possível consultar, no menor detalhe, os dados referentes ao mencionado agrupamento, inclusive razão social do credor, natureza da despesa e demais informações acerca da sua execução.

Mesmo utilizando a nomenclatura Obrigações Liquidadas a Pagar (OLP), ora adotada, é perfeitamente viável segregar, por intermédio do Nível Auxiliar das contas, os Restos a Pagar Processados das OLP do exercício, em consultas no Armazém de Informações do SIAFI-MG. A utilização desse procedimento atende ao disposto no art. 50, inciso V da LC 101/2000.

Relativamente às empresas dependentes, informamos que a Superintendência Central de Contadoria Geral/SCCG/SEF efetua a integração dos dados encaminhados a esta Superintendência pelas respectivas empresas à base de dados do SIAFI-MG.

Os dados orçamentários (receita e despesa) integram a execução orçamentária mensal, no entanto, os dados patrimoniais por força de legislação específica em vigor que de acordo com a Lei das Sociedades Anônimas, n.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e alterações, as empresas têm até 120 dias da data do encerramento do exercício para realizar a Assembleia (art. 132) e o Balanço deve ser publicado até 5 dias antes (art. 133, § 3º).

Portanto, esse prazo diferenciado vai de encontro ao prazo exigido para a prestação de contas dos demais órgãos do governo, não permitindo tal consolidação.

231. Conforme concluído à fl. 2134, o Estado de Minas Gerais atendeu devidamente ao disposto no artigo 55, inciso III, alínea "b", 3 e 4, da LRF, por apresentar disponibilidade caixa para efetuar inscrições em RPNP.

232. Contudo, deixou de observar 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 SIAFI/MG dos dados de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

execução orçamentária e financeira das empresas estatais dependentes, tais como Rádio Inconfidência, Epamig e Emater.

233. A meu ver, o apontamento não obsta a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas pelo Tribunal.

234. Porém, devem ser expedidas recomendações ao Governo do Estado de Minas Gerais para que, nos próximos exercícios, observe atentamente às determinações da LRF, notadamente o artigo 50, inciso III.

CAPÍTULO 4 – ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

235. No Capítulo 4 do Relatório Técnico, foram sugeridas algumas recomendações ao Governo do Estado de Minas Gerais, as quais corroboro integralmente. Nenhuma delas, contudo, tratou-se de irregularidade relevante, não obstante a emissão de parecer prévio, nem criando ressalvas à aprovação das contas referentes ao exercício de 2013.

CAPÍTULO 5 - PREVIDÊNCIA SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO

236. O relatório técnico, neste capítulo, analisa, no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social do Servidor Público – RPPS, o Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais – Funpempg, o Fundo Financeiro de Previdência- Funfip, o Instituto de Previdência dos Servidores Militares de Minas Gerais – IPISM e o Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais – Iplemg, os Aspectos da Previdência Social segundo a LRF, as Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS, os Bens e Direitos do RPPS e, por fim, a Situação Financeira e Atuarial do RPPS.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

237. No tocante ao Fundo Financeiro de Previdência- Funfip, tendo em vista a afinidade com o assunto tratado na sessão 3.5.4 (Despesas com Pessoal), constante no relatório técnico, já foi objeto de análise conjunta no tópico 3.4.3 deste parecer.

238. Quanto à situação financeira e atuarial do RPPS, a Unidade Técnica alegou que *“excepcionalmente, neste exercício, deixam de integrar o presente relatório, tendo em vista o não encaminhamento a esta Corte de Contas dos relatórios necessários, em tempo hábil, para a análise técnica”*.

239. Desta maneira, deixo de formular recomendações, não cabendo aprofundar o exame das matérias tratadas nesse capítulo, com exceção da extinção do Funpemp.

5.1 - Da Extinção do Fumpeng

240. A Lei Federal nº 9.717, de 27/11/1998, dispõe sobre as regras gerais para a organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

241. No âmbito do Estado de Minas Gerais, o regime próprio de previdência foi instituído por meio da Lei Complementar nº 64, de 25/03/2002, e regulamentado por meio do Decreto nº 42.758, de 17/07/2002.

242. Os beneficiários desse regime previdenciário foram organizados em dois fundos distintos, o Funfip, fundo financeiro operacionalizado em regime de repartição simples e o Funpemp, fundo em regime financeiro de capitalização.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

243. O Funpemg foi criado pela Lei Complementar nº64/2002 com o objetivo de custear os benefícios previdenciários aos seus segurados que são os servidores ativos cujo provimento tenha ocorrido a partir de 1/1/02 e os inativos e pensionistas cujo benefício ocorra após 31/12/12⁹.

244. Tal Fundo adotou o regime de capitalização, que se assemelha aos planos individuais de previdência privada, pois estabelece, como contribuição social, a cotização de cada segurado para que se tenha direito ao benefício. O citado autor¹⁰ explica:

No regime de capitalização, os recursos arrecadados com contribuições são investidos pelos administradores do fundo, tendo em vista o atendimento das prestações devidas aos segurados futuramente, ou seja, os valores pagos no futuro variarão de acordo com as taxas de juros obtidas e a partir das opções de investimentos dos administradores.

245. Já no Funfip, regime de repartição, as contribuições sociais vertem para um fundo único, de onde provêm os recursos para concessão dos benefícios previdenciários. Fábio Zambitte Ibrahim¹¹ leciona que:

No regime de repartição, os segurados contribuem para um fundo único, responsável pelo pagamento de todos os beneficiários do sistema. Dentro desse regime, há o conhecido pacto intergeracional, isto é, os trabalhadores de hoje custeiam os benefícios dos aposentados atuais, dentro do mesmo exercício.

246. Em 2013, a Lei Complementar nº 131, de 6/12/2013, em seu art. 2º, extinguiu o Funpemg:

⁹ Conforme alteração introduzida pela Lei Complementar nº 110/09.

¹⁰ IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*, 17.ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012, p.41.

¹¹ IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*, 17.ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012, p.40.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

Fica extinto o Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais – Funpemg, instituído pela Lei Complementar n. 64, de 25 de março de 2002.

§ 1º O total de recursos existentes no Funpemg, apurado na data de publicação desta Lei Complementar reverterá ao Funfip.

§ 2º Consideram-se como total dos recursos existentes na forma do § 1º todos os valores, recursos financeiros, títulos e direitos de crédito e bens disponíveis, incluídos os créditos que o Funpemg possui junto ao Estado de Minas Gerais e às suas autarquias e fundações, considerados até a data de publicação desta Lei Complementar.

§ 3º A aplicação dos recursos de que trata o § 1º deste artigo, observará o disposto no inciso XI do art. 167 da Constituição da República e no inciso III do art. 1º da Lei Federal n. 9.717, de 27 de novembro de 1998.

§ 4º O saldo do Funpemg será destinado ao pagamento de benefícios previdenciários do Regime Próprio de Previdência e Assistência Social dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais.

§ 5º O Funfip sucederá o Funpemg para todos os fins de direito.

247. Da leitura dos parágrafos acima, depreende-se que os recursos existentes no Funpemg serão revertidos ao Funfip, bem como que tais recursos deverão ser integralmente levantados em 6/12/2013, data de publicação da Lei Complementar acima mencionada.

248. A respeito do tema, a Deliberação nº 1, de 12/12/2013, assinada pela Secretária de Estado de Planejamento e Gestão, pelo Secretário de Estado da Fazenda, e pelo Presidente do Ipsemg, dispõe sobre a transferência dos recursos do Funpemg para o Funfip, bem como a aplicação desses, em seu art. 2º:

Em atendimento ao § 1º do art. 2º da Lei Complementar n. 131, de 2013, o agente financeiro do Funfip providenciará a transferência do total dos recursos existentes no Funpemg, apurado até a data de publicação desta deliberação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

249. Infere-se que, ao longo dos anos, o Fumpeng apresentou significativo crescimento patrimonial, conforme evidenciado no gráfico 16 (f.2215), ficando, pois, superavitário, enquanto o Funfip revelou insuficiência financeira. Aliás, tais fundos foram unificados no intuito de proporcionar maior equilíbrio atuarial.

250. O valor transferido pelo Funpemg ao Funfip foi de R\$ 3,336 bilhões, apurados pela conjugação do saldo do Ativo Circulante em 31/12/2012, com as receitas e as despesas realizadas no exercício de 2013.

251. Do total transferido ao Funfip, somente R\$ 566,283 bilhões permaneceram aplicados financeiramente, uma vez que o restante, R\$2,770 bilhões, foi resgatado para sua conta interna.

252. Enfim, entendo que a situação não impacta a emissão de parecer prévio das contas deste exercício, não cabendo aprofundar seu exame neste parecer.

CAPÍTULO 6 – DÍVIDA FUNDADA OU CONSOLIDADA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

253. Como regra geral, a dívida pública consolidada ou fundada abrange as obrigações contraídas pelo ente de médio e longo prazo. Consoante definição dada pelo art.29, I, da LRF, trata-se do *“montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses”*. O §3º amplia o conceito, incluindo na dívida pública consolidada de todos os entes as operações de crédito cujas receitas tenham constado do orçamento, ainda que o prazo de amortização seja inferior a 12 meses. Por fim, para fins de apuração do limite, a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

redação do art.30, §7º, LRF integra à dívida consolidada os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento.

254. Consoante relatório técnico, a dívida pública consolidada do Estado de Minas Gerais totalizou, em 31/12/13, 89,281 bilhões de reais, com crescimento nominal de 6,60% em relação ao final do exercício de 2012 (83,752 bilhões de reais). A dívida é composta, basicamente, por meio de contratos de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 meses, no valor de 83,493 bilhões de reais, representando 93,52% da dívida consolidada de Minas Gerais.

255. A Unidade Técnica analisou detidamente a dívida oriunda do contrato firmado entre o Estado de Minas Gerais e a CEMIG, e do firmado com a União.

6.1 - Dívida com a CEMIG – CRC

256. Em apertada síntese, o relatório técnico sinaliza um cenário positivo quanto à quitação da dívida assumida perante a CEMIG. O governo acatou sugestão técnica expedida quando da análise das contas do exercício de 2010 e providenciou o pagamento antecipado, realizando, para isso, financiamento junto a instituições internacionais. Nas palavras da Unidade Técnica:

Os recursos foram contratados junto ao Bird (R\$ 936,804 milhões), à AFD (R\$ 815,774 milhões) e ao Credit Suisse (R\$ 2,511 bilhões) e ingressaram nos cofres do Estado, os dois primeiros, em dezembro de 2012 e o terceiro em março de 2013, encerrando, assim, o contrato Cemig-CRC. (fl.2235)

257. Ademais, após o encerramento da dívida com a CEMIG, foram apurados créditos a favor do Estado, no montante de R\$ 3.175.985,54 que,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

devidamente atualizado, corresponde à quantia de R\$ 3.185.865,70. Esses créditos restaram restituídos regularmente aos cofres públicos, pela CEMIG, em 11/03/2013.

258. Enfim, a situação do Governo do Estado de Minas Gerais com a CEMIG encontra-se devidamente regularizada, não havendo qualquer irregularidade ou ressalva a ser apontada neste tópico.

6.2 - Dívida com a União

259. Já no que concerne à dívida com a União, a Coordenadoria considera que a despeito das renegociações entabuladas entre o ente e o governo mineiro, a dívida contratual do Estado aumenta progressivamente, despertando o receio com a incapacidade financeira de paga-la no prazo legal.

260. Veja as observações técnicas à fl. 2239:

Em 31/12/2013, a dívida com a União somava R\$ 67.405.827.579,22, representando 80,73% de toda a dívida por contratos do estado (R\$ 83.493.637.779,98). Os pesados encargos (IGP-DI mais juros de 7,5% a.a.) e a insuficiência dos 13% da RLR para o pagamento das obrigações (amortização, juros e encargos) dessa dívida têm sido os principais responsáveis por essa expansão, em termos reais, lembrando que a Lei 9496/97 estabeleceu a computação de outras dívidas no limite da RLR, com prioridade de pagamento, gerando, em decorrência, o resíduo do valor não pago, que é incorporado ao principal.

Como o deflator implícito do PIB, que guarda relação com as receitas tributárias, não tem acompanhado a evolução do IGP-DI, a velocidade de crescimento da dívida, em termos nominais, não é acompanhada pelo aumento da receita, o que acaba por elevar progressivamente a distância entre as duas.

261. O equilíbrio das contas públicas é um escopo que deve nortear toda a atuação do gestor público. Do contrário, as ações estatais destinadas a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

promover o bem-estar coletivo, por meio da efetivação de direitos sociais, restará severamente comprometida. 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).

262. 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.

263. 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).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

264. Por sua vez, o art. 30, LRF, determinou que o procedimento de elaboração das normas sobre tais matérias deveria ser deflagrado no prazo de 90 (noventa) dias de sua publicação.

265. Em cumprimento, o Senado Federal aprovou duas resoluções em 2001, a saber:

- a) Resolução n. 40, que aprovou os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e
- b) Resolução n. 43, que fixou 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.

266. Nos termos do art. 3º, I, da Resolução n. 40/2011, a dívida consolidada líquida dos Estados, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do ano de publicação desse ato normativo, não poderá exceder a 2 (duas) vezes a sua receita corrente líquida. Portanto, para os Estados cujas dívidas consolidadas encontravam-se em patamar superior ao instituído, o prazo de adequação esgotar-se-á no exercício de 2016. Necessita ser observada, porém, uma redução de 1/15 a cada exercício financeiro.

267. No Estado de Minas Gerais, ao final do exercício de 2013, a dívida consolidada líquida (DCL) alcançou o valor de 79,111 bilhões de reais, enquanto a receita corrente líquida (RCL) totalizou 43,141 bilhões de reais. Logo, a relação DCL/RCL apresentou-se em 1,833 vez, demonstrando o cumprimento dos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

limites estabelecidos pela legislação em vigor, que é de 2 (duas) vezes a RCL, conforme instituído pela Resolução n. 40/2001 do Senado Federal.

268. No que tange aos limites para a realização de operações de crédito, estabelecidos pela Resolução n. 43/2011 do Senado Federal, observa-se que também houve o seu cumprimento.

269. Os arts. 7º e 10 do ato normativo dispõem:

Art. 7º As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites:

I - o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesesseis por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4;

II - o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder a 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida;

III - o montante da dívida consolidada não poderá exceder o teto estabelecido pelo Senado Federal, conforme o disposto pela Resolução que fixa o limite global para o montante da dívida consolidada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

270. De acordo com os dispositivos transcritos, o montante das operações de crédito realizadas em um exercício financeiro não pode ser superior a 16% (dezesesseis por cento) da receita corrente líquida.

271. A Unidade Técnica revela que todas as operações de crédito concretizadas em 2013 atenderam à legislação vigente.

272. Portanto, os dispositivos das Resoluções n. 40 e 43, ambas do Senado Federal, foram integralmente observadas pelo Estado de Minas Gerais no



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

exercício de 2013. Ou seja: o ente federado atendeu os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e as regras para as operações de crédito atualmente postas.

273. Impende ainda registrar o cumprimento pelo governo mineiro da chamada “Regra de Ouro”¹², concluindo a Unidade Técnica à fl. 2260:

Considerando, no exercício, as receitas de operações de crédito realizadas (R\$ 5,876 bilhões) e as despesas de capital executadas (R\$ 10,856 bilhões), como também as receitas de operações de crédito previstas para o exercício (R\$ 6,112 bilhões), e as despesas de capital dotadas (R\$ 17,054 bilhões), verifica-se o cumprimento da Regra de Ouro, porquanto as operações de crédito previstas e realizadas foram inferiores às despesas de capital dotadas e executadas.

274. Por fim, a Secretaria de Estado de Fazenda – SEF teceu os esclarecimentos transcritos a seguir:

Não obstante a superação do limite apontado por esse Egrégio Tribunal de Contas, vale o registro de que o Estado manteve-se rigorosamente nos limites exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e atendeu na integralidade os parâmetros determinados para o endividamento estadual constante do Programa de Ajuste Fiscal com a União.

Observa-se como causa do desenquadramento mencionado a frustração de receitas fiscais já mencionado anteriormente e não pelo incremento do endividamento de maneira inoportuna.

¹² Amparada no art. 167, III, CR/88, a Regra de Ouro tem como finalidade impedir que o montante das operações de crédito em um exercício financeiro exceda o montante das despesas de capital, a fim de se evitar que sejam realizados empréstimos para financiar despesas correntes, como pagamento de funcionários, despesas administrativas e, principalmente, juros. *In verbis* o dispositivo:

Art.167: São vedados: [...]

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

Finalmente é importante ressaltar que já no primeiro quadrimestre do corrente exercício o desenquadramento não é mais observado.

275. Em face de todo o exposto, verifico que, sem embargo da preocupante evolução da dívida pública do Estado de Minas Gerais junto à União, o Governo realizou providências para impedir a trajetória crescente, bem como observado as normas regentes da matéria.

276. Assim, a situação do Estado de Minas Gerais no tocante ao seu endividamento não tem o condão de influenciar negativamente a emissão de parecer prévio nos presentes autos, sem prejuízo da atuação cooperativa do Tribunal de Contas.

CONCLUSÃO

277. Por todo o exposto, OPINO pela emissão de parecer prévio pela APROVAÇÃO das contas do Governo do Estado de Minas Gerais, relativas ao exercício financeiro de 2013, nos termos do 45, inciso I, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, com as recomendações efetuadas pela Unidade Técnica e corroboradas nesse parecer.

Belo Horizonte, 23 de junho de 2014.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas de Minas Gerais