



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

**Procedência:** Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

**Interessado:** Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto.

**Número:** 15.987

**Data:** 08/05/2018

**Classificação Temática:** Direito Administrativo. Política de Teto dos Gastos Públicos aos Estados. Lei Complementar nº 156/2016. Limitação de Despesas no Exercício de 2018.

**Ementa:** Política de Teto dos Gastos Públicos. Estados-federados. Lei Complementar nº 156/2016. Limitação de Despesas. Exercício de 2018. Plano de Auxílio aos Estados e Distrito Federal. Reequilíbrio Fiscal.

## RELATÓRIO:

1. A Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto, por meio de e-mail encaminhado no dia 20/03/2018, solicitou análise e manifestação quanto ao alcance da regra que determina ao Estado a limitação por 02 (dois) anos, a partir de 2018, do crescimento anual de suas despesas primárias correntes à inflação medida pelo IPCA, como condição de adesão ao Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal, estabelecido pela Lei Complementar nº 156 de 28 de dezembro de 2016.
2. A Subsecretaria questiona, ainda, qual a referência a ser utilizada (valor base) para a apuração do teto de gastos em 2018, se a despesa empenhada no exercício de 2017 ou se o crédito autorizado, conforme fixado na Lei Orçamentária Anual – LOA 2018.
3. É o breve relatório.

## FUNDAMENTAÇÃO:

4. Inicialmente, cumpre-se ressaltar que a análise jurídica será pautada em argumentos que possam infirmar tão somente a legalidade da interpretação trazida sob consulta, **sem**

adentrar em juízos de oportunidade e conveniência sob os quais se pautou o Administrador Público, e em aspectos técnicos, econômicos e financeiros.

5. Dito isto, passemos à análise da matéria sob consulta.
  
6. A Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária, diante do caso, apresenta seu entendimento através da Nota Técnica SPLOR 028/2018, nos seguintes termos:

(...)

A Lei Complementar Federal nº 156 de 28 de dezembro de 2016 (LC 156/2016) estabeleceu o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal. Em síntese, a LC 156/2016 permitiu o aditamento das dívidas dos Estados e DF com a União, desdobrada em 3 frentes: i. Alongamento do prazo de pagamento em até 240 meses (art. 1º); ii. Redução da parcela mensal entre julho/2016 e junho/2018 (art. 3º); iii. Pagamento em até 24 meses de valores não pagos por força de decisão judicial (art. 5º). Os Estados que optarem por refinarciar as dívidas com a União devem celebrar um único aditivo contratual contemplando as alterações financeiras. Para recorrer aos benefícios concedidos pela LC nº 156/2016, os Estados, entretanto, ficariam sujeitos às restrições previstas em seu art. 4º, que estabelece a limitação do crescimento anual das despesas primárias à variação da inflação, aferida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA. Em outras palavras, os estados que aderissem à renegociação de dívidas no âmbito da LC nº 156/2016 deveriam instituir um teto dos gastos para suas despesas primárias com base na inflação apurada pelo IPCA. Os estados deverão apurar a limitação do crescimento de suas despesas e consolidar as informações num demonstrativo a ser encaminhado semestralmente à Secretaria de Tesouro Nacional – STN. Este e outros critérios (base de cálculo, método de correção inflacionária, mecanismos de apuração, etc.) da regra do teto dos gastos nos Estados e DF estão disciplinados no Decreto 9.220, de 04 de dezembro de 2017, que regulamenta a LC nº 156/2016.

(...)

Conforme citado anteriormente, o Governo Federal, visando regulamentar matéria apresentada pela LC 156/2016, publicou o Decreto nº 9.220, de 04 de dezembro de 2017, promovendo ajustes na regra de apuração do teto dos gastos. A previsão inicial era que o limite deveria ser calculado com base nas despesas dos exercícios fiscais de 2015 e 2016 (ou apenas 2016), corrigida pela média das inflações projetadas para 2017, 2018 e 2019. Contudo, percebendo os inequívocos prejuízos desse intrincado e questionável método de cálculo, a STN, por meio do Decreto 9.220/2017, possibilitou que os estados também pudessem optar, como valor-base (para fixar o teto), pelas despesas empenhadas em 2017, conforme se constata: “§ 2º Os Estados e o Distrito Federal poderão escolher, no ato de celebração do termo aditivo ao contrato de refinanciamento, como base para o cálculo de que trata o § 1º as informações referentes: I - ao exercício de 2016; II - à média aritmética entre os valores do exercício de 2015, corrigidos pela variação do número índice médio do IPCA entre os anos de

2015 e 2016 e os valores do exercício de 2016; ou III - ao exercício de 2017.” (Decreto Federal nº 9.056, de 24 de maio de 2017). Ressalta-se que, com a promulgação da Lei Estadual nº 22.742, de 12 de dezembro de 2017, o Governo do Estado de Minas Gerais formalizou sua adesão ao Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal, em atendimento à LC nº 156/2016 e ao Decreto Federal nº 9.220/2017. Nesse sentido, o Estado terá que limitar por 02 (dois) anos, a partir de 2018, o crescimento anual de suas despesas primárias correntes à inflação medida pelo IPCA. Em termos práticos, isso significa dizer que as despesas primárias correntes para o exercício de 2018 terão seus limites definidos com base no valor das despesas empenhadas no exercício de 2017 corrigidas pelo IPCA acumulado em 2018. Importa destacar também que, diferentemente das regras adotadas pela Emenda Constitucional nº 95/2016 (Teto dos Gastos Públicos da União), em que foram instituídos 15 (quinze) limites individualizados para a despesa primária total do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, a LC 156/2016 impõe um único limite geral aplicável aos 3 Poderes do Estado, incluindo Ministério Público, a Defensoria Pública e o Tribunal de Contas do Estado. Finalmente, cabe lembrar que as medidas fixadas pela LC 156/2016 alcançam tão somente o universo das despesas primárias correntes. Desse modo, a execução das despesas de capital terá como referência o valor do crédito autorizado na Lei Orçamentária de 2018 – LOA 2018.

(...)

Logo após a sanção da Lei Orçamentária Anual de 2018, a Câmara de Orçamento e Finanças - COF, instância central de governança do Poder Executivo que tem como competência prestar apoio ao governador na definição de diretrizes e estratégias de governo para a condução das políticas orçamentárias, financeira e patrimonial, encaminhou Ofício aos órgãos dos outros poderes (Tribunal de Justiça, Assembleia Legislativa, Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas) estabelecendo as diretrizes para aprovação de cotas orçamentárias, na forma de duodécimos. No referido comunicado, a COF consignou: “(...) em observância às diretrizes legais estabelecidas pela LC 156/2016 e seguindo as regras postas pelo Decreto 9.220/2017, os repasses orçamentários à conta das despesas primárias correntes dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do TCEMG, na forma de duodécimos, terão como referência as despesas empenhadas em 2017 corrigidas mensalmente pelas projeções atualizadas do IPCA ao longo do exercício de 2018.”

(OF.COF nº 0052/18 – Belo Horizonte, 31 de Janeiro de 2018 – grifo nosso) Em seguida ao recebimento do documento, os demais Poderes, por meio de reuniões de realizadas com a equipe técnica da SEPLAG, questionaram a diretriz estabelecida pela COF alegando que, no entendimento deles, o valor a ser considerado como referência para o repasse dos duodécimos é aquele fixado na LOA 2018, ou seja, o Crédito Autorizado, e não a despesa empenhada no exercício de 2017. Necessário se faz esclarecer, inicialmente, que o processo de definição dos valores das despesas correntes no Projeto de Lei Orçamentária 2018 se deu em harmonia com as diretrizes legais da Lei Complementar 156/2016 e do Decreto 9.220/2017. Assim, os limites orçamentários fixados na LOA 2018 para todos os órgãos estaduais, abrangendo os 3 Poderes, foram calculados com base no Crédito Autorizado 2017 corrigido pelo índice de 3,08%, que, à época, representava a inflação apurada pelo IBGE no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA. Ocorre que, como já

explanado nessa presente Nota Técnica, a regra para o cálculo do teto dos gastos, conforme metodologia de apuração apresentada pelo Decreto 9.220/2017, determina que a execução orçamentária para o exercício de 2018 está limitada ao valor da despesa empenhada em 2017 corrigido pelo IPCA acumulado em 2018. Observa-se, portanto, que o valor de referência é a despesa empenhada em 2017, e não o Crédito Autorizado 2018 (valor fixado na LOA 2018). Desse modo, em atendimento à LC 156/2016 e, em especial, observadas as regras definidas pelo Decreto 9.220/2017, os cálculos com os dados atuais mostram que os Outros Poderes não poderão executar a totalidade da sua despesa primária corrente fixada na LOA 2018, o que implica numa aprovação de cota orçamentária, via duodécimos, abaixo do valor do Crédito Autorizado 2018, como pode ser verificado na tabela a seguir.

(...)

Muito embora as normas e os procedimentos gerais apontem para a aplicação do teto dos gastos públicos da forma como descrita na presente Nota Técnica, a abordagem da temática não se esgota com as informações aqui registradas. Por isso, e, principalmente, tendo em vista as alegações e questionamentos apresentados à SEPLAG pelos órgãos dos demais poderes, solicitamos manifestação da Advocacia Geral do Estado – AGE a respeito dos seguintes pontos: 1. A adoção do regime de teto dos gastos públicos, estabelecido pela LC 156/2016 e disciplinado pelo Decreto 9.220/2017, se aplica em caráter universal para todo o Orçamento do Estado de Minas Gerais? Ou seja, se aplica ao orçamento de todos os órgãos estaduais, abrangendo os 3 Poderes do Estado, incluindo Ministério Público, a Defensoria Pública e o Tribunal de Contas? 2. A referência (valor-base) para apuração do teto em 2018 é, de fato, a despesa empenhada em 2017, e não o valor fixado na Lei Orçamentária de 2018?

7. Busca a área demandante esclarecer se as premissas adotadas para a conclusão exarada no referido estudo técnico encontram respaldo na ordem jurídica, em especial se:
  - a. A adoção do regime de teto dos gastos públicos, estabelecido pela LC 156/2016 e disciplinado pelo Decreto 9.220/2017, se aplica em caráter universal para todo o Orçamento do Estado de Minas Gerais? Ou seja, se aplica ao orçamento de todos os órgãos estaduais, abrangendo os três Poderes do Estado, incluindo Ministério Público, a Defensoria Pública e o Tribunal de Contas;
  - b. A referência (valor-base) para apuração do teto em 2018 é, de fato, a despesa empenhada em 2017, e não o valor fixado na Lei Orçamentária de 2018.
8. Em síntese, o estudo técnico apresenta o panorama decorrente da publicação da Lei Complementar Federal nº 156<sup>[1]</sup>, de 28 de dezembro de 2016 (LC 156/2016), que estabeleceu o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal em cotejo com as condicionantes à sua adesão, fixadas aos Estados e ao

9. O intuito da norma foi propiciar aos entes que possuíam dívidas com a União a concessão de um prazo de respiro visando a recomposição do equilíbrio financeiro, diante do cenário de crise que assola a economia. Para tanto, diversas medidas de cunho essencialmente moratório foram estabelecidas, condicionadas ao cumprimento, por parte dos entes federados, de práticas restritivas em relação aos gastos, notadamente, as despesas correntes.
10. Entre outras condições, impõe o art. 4º da lei supramencionada, aos beneficiários da renegociação da dívida, a limitação do crescimento anual de suas despesas primárias à variação da inflação, aferida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA:

Art. 4º Para celebração, lastreada no Acordo Federativo celebrado entre a União e os entes federados em 20 de junho de 2016, dos termos aditivos de que tratam os arts. 1º e 3º desta Lei Complementar, tendo em vista o que dispõe o art. 169 da Constituição Federal, respeitadas a autonomia e a competência dos entes federados, **fica estabelecida a limitação, aplicável nos dois exercícios subsequentes à assinatura do termo aditivo, do crescimento anual das despesas primárias correntes, exceto transferências constitucionais a Municípios e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, à variação da inflação, aferida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA** ou por outro que venha a substituí-lo, a ser observada pelos Estados e pelo Distrito Federal, cabendo-lhes adotar as necessárias providências para implementar as contrapartidas de curto prazo constantes do Acordo acima referido.

§ 1º O não cumprimento da medida de que trata o caput implicará a revogação do prazo adicional de que trata o art. 1º e da redução de que trata o art. 3º.

§ 2º Revogado o prazo adicional, ficam afastados seus efeitos financeiros, devendo o Estado ou o Distrito Federal restituir à União os valores diferidos por força do prazo adicional nas prestações subsequentes à proporção de um doze avos por mês, aplicados os encargos contratuais de adimplência.

**§ 3º A avaliação do cumprimento da medida de que trata o caput será regulamentada por ato do Poder Executivo.**

11. Nos termos do §3º acima destacado, coube ao Poder Executivo regulamentar os critérios de avaliação do cumprimento da limitação estabelecida no caput do art. 4º, incumbência levada a efeito com a edição do Decreto nº 9.056, de 24 de maio de 2017, que, inicialmente, assim dispôs:

Art. 1º A limitação do crescimento anual das despesas primárias correntes, exceto quanto às transferências constitucionais a Municípios e ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - Pasep, à variação da inflação, aferida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA ou por outro que venha a substituí-lo, será aplicável nos dois exercícios subsequentes à assinatura do termo aditivo, conforme disposto no § 3º do art. 4º da Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016.

§ 1º O valor inicial para apuração do estabelecido no caput constará do termo aditivo ao contrato de refinanciamento.

**§ 2º Os Estados e o Distrito Federal poderão escolher como base para o cálculo que trata o § 1º as informações referentes:**

**I - ao exercício de 2016; ou**

**II - à média aritmética entre os valores do exercício de 2015, corrigidos pela variação do número índice médio do IPCA entre os anos de 2015 e 2016 e os valores do exercício de 2016.**

12. Posteriormente, na linha do que explicita a Nota Técnica da SPLOR[2], o Decreto nº 9.220 de 4 de dezembro de 2017, alterou o Decreto nº 9.056, para, dentre outros pontos, permitir que os Estados e o Distrito Federal passem a utilizar como base de cálculo, também as informações referentes ao exercício de 2017.

Art. 1º O Decreto nº 9.056, de 24 de maio de 2017, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 1º .....

§ 1º O valor inicial para apuração do estabelecido no caput constará do termo aditivo ao contrato de refinanciamento, observado o disposto no § 6º.

§ 2º Os Estados e o Distrito Federal poderão escolher, no ato de celebração do termo aditivo ao contrato de refinanciamento, como base para o cálculo de que trata o § 1º **as informações referentes:**

I - ao exercício de 2016;

II - à média aritmética entre os valores do exercício de 2015, corrigidos pela variação do número índice médio do IPCA entre os anos de 2015 e 2016 e os valores do exercício de 2016; ou

**III - ao exercício de 2017.**

.....

§ 6º Na hipótese de o Estado ou o Distrito Federal escolher como base para o cálculo que trata o § 1º as informações referentes ao exercício de

2017, o valor inicial para apuração do estabelecido no caput será enviado pelo ente federativo, até 30 de abril de 2018, conforme modelo constante do Anexo." (NR)

"Art. 4º .....

(...)

13. No âmbito do Estado de Minas Gerais, a adesão ao Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal restou viabilizada através da Lei Estadual nº 22.742[3], de 12 de dezembro de 2017, que autorizou o Poder Executivo a celebrar termos aditivos aos contratos firmados com a União, com base na Lei federal nº 9.496, de 11 de setembro de 1997 e na Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, para adoção das condições estabelecidas pela Lei Complementar federal nº 156, de 28 de dezembro de 2016.
14. Diante desse cenário, solicita a área demandante esclarecimentos quanto ao alcance da regra do teto com os gastos públicos, sua aplicabilidade aos demais Poderes e Ministério Público Estaduais e referência para apuração do teto no ano corrente, o que será tratado em tópicos distintos, a partir de então.

#### **TETO DOS GASTOS PÚBLICOS APLICÁVEL AOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL**

15. Conclui a Nota Técnica SPLOR nº 028/2018 que o regime trazido pela LC nº 156/2016 impõe um *“único limite geral aplicável aos 3 Poderes do Estado, incluindo Ministério Público, a Defensoria Pública e o Tribunal de Contas do Estado”*. Para tanto, adota como premissa o fato de não haver a referida lei, ao contrário do que fez a Emenda Constitucional nº 95/2016, a instituição de limites individualizados a cada um dos Poderes para a despesa primária.
16. De fato, a lógica utilizada pelo consulente é inteiramente aplicável ao caso. No esteio da Lei Complementar nº 101/2000, que estabelece normas gerais de finanças públicas, o ente federativo globalmente considerado, seja ele Estado, Município ou União, abarca os três poderes, inclusive Tribunais de Contas, Poder Judiciário e Ministério Público.[4] Pensar de forma diversa é desvirtuar-se todo a sistemática de direito financeiro consolidada, haja vista que receitas e despesas são concebidas para serem dispostas em instrumentos únicos (orçamento, balanços, etc.), formatados para trazerem unicidade, universalidade e transparência ao orçamento público.[5]
17. Ainda que se possa distinguir, respectivamente, a natureza cogente ou voluntária entre o regime adotado pela EC nº 95/2016 e o estatuído pela Lei Complementar nº 156/2016, isso não desnatura a personalidade jurídica de direito público interno do ente. É de se observar, nesse sentido, do que restou evidenciado pelo ministro relator Gilmar Mendes, em Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 5807 MC/BA:

**Não é possível**, ainda, a aplicação analógica do disposto no art. 107, §6º,



do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional 95/2016 (Novo Regime Fiscal), **acrescentando novas exceções à limitação das despesas em relação àquelas previstas em lei [Lei Complementar nº 156/2016].** As situações são evidentemente distintas. **Em primeiro lugar, o Novo Regime Fiscal vigorará por vinte exercícios financeiros (art. 106 do ADCT), enquanto que a limitação prevista no dispositivo impugnado só terá efeito por dois exercícios financeiros (2018 e 2019). Em segundo lugar, a limitação constante do art. 4º da LC 156/2016 incide sobre um parâmetro mais restrito, qual seja, as despesas primárias correntes, enquanto que as do Novo Regime Fiscal engloba todas as despesas primárias (art. 107, caput, do ADCT).**

Em simples palavras, as despesas primárias são as despesas não financeiras, que não englobam pagamentos de juros da dívida pública. Despesas correntes, por sua vez, são as destinadas à manutenção (custeio) das atividades da Administração Pública.

São despesas que não concorrem para a ampliação dos serviços ou expansão de atividades da Administração, nem contribuem para a formação de capital. Dessa forma, verifico que as despesas com investimentos não estão abarcadas pela limitação da Lei Complementar. Logo, em análise preliminar, os regimes são incomparáveis. **(g/n)**

18. Subsistem, das palavras do Ministro Gilmar Mendes, portanto, as razões técnicas para se concluir pela validade do raciocínio adotado pelo demandante: não tendo a lei assentado limites individualizados, a única leitura possível é pela sua aplicação global. Vale, nesse sentido, a máxima que assevera *“não tendo o legislador restringido, não cabe ao intérprete fazê-lo”*.
19. Demais disso, aproveitam à análise do caso vertente o debate acerca da pretensa violação à autonomia financeira e orçamentária dos Poderes e órgãos autônomos atingidos pelo limite de teto de gastos adotado pela EC nº 95/2016, pano de fundo para diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI nº 5.633; ADI nº 5.643 e ADI nº 5.655) em trâmite no Supremo Tribunal Federal.
20. Em comum, tais ações objetivam impugnar a norma inserta no texto do ADCT[6] que impõe limites individualizados para as despesas primárias de todos os Poderes e órgãos autônomos, ao fundamento, basicamente, da ofensa ao princípio da separação dos poderes e à autonomia financeira e orçamentária.
21. No que interessa à presente manifestação, importa trazer a lume as discussões acerca da autonomia orçamentária e financeira em contraponto à necessidade de imposição de rigoroso regime fiscal com vistas ao restabelecimento do equilíbrio das finanças públicas. Neste particular, a Corte Suprema sinaliza no sentido de ser possível a relativização da autonomia dos órgãos, priorizando-se, por ponderação, o equilíbrio financeiro. Na linha de pensamento da excelsa Corte, a adoção de um princípio não implica na eliminação de outro, devendo ambos serem sopesados para a melhor solução do caso concreto.
22. Nessa linha de intelecção, caminhou o Supremo Tribunal Federal no julgamento da cautelar



CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 04 DE MAIO DE 2000 (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL). MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.980-22/2000. (...) Lei Complementar nº 101/200. Vícios materiais. Cautelar indeferida. (...) - Art. 20: o art. 169 da Carta Magna não veda que se faça uma distribuição entre os Poderes dos limites de despesa com pessoal; ao contrário, para tornar eficaz o limite, há de se dividir internamente as responsabilidades. (...). (ADI 2238 MC, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 09/08/2007, DJe de 12/9/08) Esses dispositivos trazem uma mensagem normativa que deve ser nacionalmente soberana, sobretudo no tocante ao seu patamar mais agudo. Tal como ocorre, por exemplo, com as regras de teto de retribuição, também **a regra estipuladora de limite de gastos totais com pessoal elementariza um comando de contenção, um enunciado “proibitivo de excessos”, que vincula a autonomia dos entes federativos nesta medida, isto é, de não tolerar nenhum acréscimo.** Todavia, a regra não tem um conteúdo inteiramente vinculante. **Não há impedimento para que os demais entes federativos venham a conceber um modelo de austeridade fiscal ainda mais rígido, isto é, com previsões de despesa total mais acanhadas,** ou então que proponham um modelo diferente, de banda variável, desde que respeitada a variação máxima estabelecida pela lei de responsabilidade fiscal. **Há, em normas deste tipo, uma margem adaptativa para baixo, que permanece na discricção legislativa dos Estados.**

23. Bem resume a questão, interessante trecho do voto do Ministro Nelson Jobim, naquele julgamento:

Então, se dissermos que não participam o Legislativo e o Judiciário do esforço no sentido do estabelecimento desse teto de 60%, estaríamos transferindo o único esforço possível para o Executivo, e quem sofrerá as consequências será o conjunto de todos eles, porque desaparecem as transferências. **Pergunto: é consistente pensar-se num sistema global em que não haja co-responsabilidade interna nos Poderes individuais, transferindo-se, então, o ônus, que é o recebimento de receitas?** As receitas dos Poderes Legislativo e Judiciário são transferências orçamentárias saída do Tesouro, do Executivo, que, por sua vez, se compõe de receitas tributárias e de transferências. (...) **Teríamos então o seguinte: um Poder tem limitações, que seria o Poder Executivo, e os outros Poderes não tem participação nisso.**

24. Adotando o mesmo raciocínio, o voto do Min. Dias Toffoli no julgamento da ADI nº 4426:

“A expressão ‘não poderá exceder’, presente no artigo 169 da Constituição Federal, conjugada com o caráter nacional da lei complementar ali mencionada, assentam a noção de marco negativo, imposto a todos os

membros da Federação, no sentido de que os parâmetros de controle de gastos ali estabelecidos não podem ser ultrapassados, sob pena de se atentar contra o intuito de preservação do equilíbrio orçamentário (receita/despesa) consagrado na norma. Com vistas ao atendimento dessa finalidade, eventual acréscimo normativo promovido pelo Estado-membro, voltado ao enrijecimento do controle de despesas, não se mostra, a princípio, incompatível com a Constituição Federal.

25. Também no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 5807 MC/BA, já referida, que visa impugnar o art. 4º, da LC 156/2016, entendeu-se:

Por fim, no tocante à alegada ausência de limites para os demais poderes e órgãos autônomos, diferentemente do que ocorre com o Novo Regime Fiscal, entendo que a solução para a questão é simples. **O Estado-membro, no âmbito de sua autonomia política e financeira, pode incluir na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) comando limitando o crescimento das despesas primárias dos Poderes, Ministério Público e Defensoria Pública à variação do IPCA, nos mesmos termos da Emenda Constitucional 95/2016.** De fato, é a LDO o parâmetro para a formulação das propostas orçamentárias de todos os órgãos autônomos, nos termos do art. 51, IV; 52, XIII; 99, §1º; 127, §3º e 134, §2º, do texto constitucional, sendo importante instrumento de equilíbrio entre as diversas pretensões de gasto no âmbito de um mesmo ente, ao mesmo tempo que lhes assegura a autonomia financeira. **Esta autonomia, diga-se de passagem, nunca é ilimitada, estando balizada pela Constituição e demais normas infraconstitucionais.**

26. De modo similar, no caso de frustração de receitas, a Suprema Corte admite até mesmo cortes lineares dos orçamentos dos poderes, quando há frustração de receitas. É ver a concessão de liminar do Ministro Teori Zavascki no Mandado de Segurança nº 34.483, [\[7\]](#) no qual consignou:

(...) Por outro lado, temos que também garantir uma posição de igualdade entre os Poderes. Não faz sentido, no meu entender, que, diante de uma situação de acentuado deficit orçamentário, ou seja, em que a arrecadação, o desempenho, a realização do orçamento é muito inferior àquilo que foi projetado, que um determinado Poder – o Judiciário, ou o Legislativo, ou o Ministério Público - tenha seu duodécimo calculado por um valor irreal, que é o valor projetado, enquanto o outro Poder tenha não só que calcular o seu duodécimo de modo diferente, mas piorado, porque, na medida em que se privilegia um, necessariamente o outro vai sofrer as consequências disso

27. As razões trazidas acima convergem no sentido de que, sendo uno o orçamento, devendo os poderes obedecerem a necessária isonomia na distribuição dos ônus e das suas cotas de sacrifício, para sobretudo superar-se momentos de crise financeira, afigura-se possível a imposição de um teto de gastos universal, aplicável aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário estaduais, alcançando, ainda na seara estadual, Ministério Público, Defensoria

28. Acerca do Princípio da Unidade Orçamentária, em contraposição à autonomia financeira, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (consultas Nº 618952[8] e 642.715[9]) tem se inclinado no sentido que a lei orçamentária comporta tão somente as receitas e despesas do ente político, de sorte que não se pode falar em “orçamento” de entidades ou órgãos, os quais seriam, em última análise, unidades gestoras ou unidades orçamentárias, limitada a sua autonomia à gestão dos recursos assegurados e repassados.
29. Em outra ocasião, o Conselho Nacional de Justiça, nos autos do Procedimento de Controle Administrativo (PCA) nº 00062935420162000000, enfrentou o tema atinente ao Princípio da Unidade Orçamentária, adotando como razões de decidir as informações técnicas trazidas pelo Departamento Orçamentário daquele Conselho, no sentido das contas únicas dos Tesouros Estaduais e de que as sobras financeiras de recursos do tesouro não são propriedade dos Tribunais de Justiça[10], a endossar a tese de que tais valores pertencem às contas únicas dos respectivos Tesouros Estaduais.
30. À vista do exposto, tendo em conta as informações trazidas na Nota Técnica SPLOR Nº 02/2018, possível concluir que a adoção do regime de teto dos gastos públicos, estabelecido pela LC nº 156/2016 e disciplinado pelo Decreto nº 9.220/2017 é aplicável em caráter universal para todo o Orçamento do Estado de Minas Gerais, abrangendo os três Poderes do Estado, além do Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas Estaduais.
31. Vencida a questão, passemos à análise do segundo ponto objeto da consulta.

#### A REFERÊNCIA PARA APURAÇÃO DO TETO EM 2018

32. Questiona a SPLOR, ainda, qual a referência a ser utilizada para fins de cálculo do limite de gastos com as despesas primárias. Aponta duas possibilidades: I. o valor base equivaleria às **despesas empenhadas em 2017**; II) tem-se por valor base o **Crédito Autorizado 2018**, valor fixado na Lei Orçamentária de 2018.
33. A resposta ao item demanda, para além dos contornos jurídicos, a análise do contexto fático que culminou na promulgação do Decreto nº 9.220, de 4 de dezembro de 2017, que acrescentou o inciso III à redação do art. 1º do Decreto nº 9.056/2017, para o fim de permitir os Estados e o Distrito Federal passem a utilizar como base de cálculo, também, as informações referentes ao exercício de 2017.
34. Consoante informa a Nota Técnica SPLOR nº 028/2018, a alteração promovida pelo Decreto nº 9.220/2017 visa equalizar possíveis prejuízos que poderiam advir da utilização do método de cálculo na forma originalmente pensada. Nessa linha, apurou a área demandante

que, entre as três opções apresentadas pelo decreto, o cenário tecnicamente mais viável para o Estado de Minas Gerais, no sentido de gerar um menor ônus fiscal, seria optar pelas despesas empenhadas em 2017 como valor base para o cálculo do teto dos gastos.

35. Como já referido, o escopo da LC nº 156/2016 foi o de permitir que os entes federados que possuíam dívidas com a União pudessem, com o alongamento do prazo e concessão de descontos, recompor suas finanças. A mesma lei atribuiu ao Poder Executivo Federal, nos termos do §3º do art. 4º, competência para regulamentar a forma como se daria a avaliação do cumprimento da medida referente ao limite de gastos com as despesas primárias.
36. Nesse contexto, tendo a União verificado serem insuficientes as opções de escolha conferidas pelo Decreto nº 9.056/2017 aos Estados e ao Distrito Federal, natural que promova, por ato próprio, as alterações que repute suficientes à realização do fim pretendido pela lei. É dizer, a atuação do Executivo Federal na sistemática do plano de auxílio aos entes ocorre, a um só tempo, como credor e emanador de normas regulamentares sobre o tema. É sob essa ótica que deve ser entendida a inclusão do inciso III do art. 1º do Decreto nº 9.056/2017.
37. Enfim, havendo ateste da área técnica gestora, deverá ela proceder na escolha da solução que seja mais vantajosa à saúde financeira do Estado, limitando-se a eleger uma das alternativas apostas no diploma regulamentador (2016 // 2015-2016 // 2017), sendo-lhe vedada optar por hipótese diversa.[\[11\]](#) Nesse sentido, tendo em conta que a análise sistemática e finalística do regramento da matéria conduz à interpretação de que se trata de escolha do ente estatal, firma-se como válido o entendimento da SPLOR.

### 3. CONCLUSÃO:

38. Por todo exposto, e, considerando a interpretação apresentada pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto – SPLOR, reputamos válido o entendimento apresentado pela consultante, nos seguintes termos:

a) a adoção do regime de teto dos gastos públicos, estabelecido pela LC nº 156/2016 e disciplinado pelo Decreto nº 9.220/2017, é aplicável em caráter universal para todo o Orçamento do Estado de Minas Gerais, abrangendo os três Poderes do Estado, além do Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas Estaduais;

b) A referência (valor-base) para apuração do teto em 2018 pode ser, de fato, conforme avaliação técnico-orçamentária, a despesa empenhada em 2017, e não o valor fixado na Lei Orçamentária de 2018.

É o parecer.

À elevada consideração e decisão superior.

Belo Horizonte, 08 de maio de 2018.

Robstaine do Nascimento Costa  
Procurador do Estado AJA/SEPLAG

Thiago de Oliveira Soares  
Procurador-Chefe da AJA/SEPLAG

João Leonardo Silva Costa  
Assistente do Advogado-Geral do Estado  
MASP 1.436.030-9 / OAB/MG 173.458

Danilo Antônio de Sousa Castro  
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica  
MASP 1.120.503-6 / OAB-MG 98.840

---

[1] Art. 1º A União poderá adotar, nos contratos de refinanciamento de dívidas celebrados com os Estados e o Distrito Federal com base na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e nos contratos de abertura de crédito firmados com os Estados ao amparo da Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, mediante celebração de termo aditivo, o prazo adicional de até duzentos e quarenta meses para o pagamento das dívidas refinanciadas.

- [2] **Nota Técnica SPLOR/SEPLAG nº 028/2018:** "(...) Este e outros critérios (base de cálculo, método de correção inflacionária, mecanismos de apuração, etc.) da regra do teto dos gastos nos Estados e DF estão disciplinados no Decreto 9.220, de 04 de dezembro de 2017, que regulamenta a LC nº 156/2016. Assim, a política de teto dos gastos se resume aos seguintes pontos: (...) Como base para o cálculo, os Estados e o Distrito Federal deverão escolher uma das três opções abaixo:
  1. Despesas empenhadas em 2016; ou
  2. Média aritmética entre as despesas empenhadas em 2015, corrigidos pela variação do número índice médio do IPCA entre os anos de 2015 e 2016, e as despesas empenhadas em 2016; ou
  3. **Despesas empenhadas em 2017**".

[3] Art. 1º – Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar termos aditivos aos contratos firmados com a União com base na Lei federal nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e nas condições previstas na Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, relacionados com:

I – o prazo adicional de que trata o art. 1º da Lei Complementar federal nº 156, de 28 de dezembro de 2016;

II – o disposto nos arts. 3º e 5º da Lei Complementar federal nº 156, de 2016;

III – a modificação no Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal a que se referem os arts. 8º a 10 da Lei Complementar federal nº 156, de 2016.

**Art. 2º – Para celebração dos termos aditivos relacionados aos incisos I e II do art. 1º, o Estado compromete-se a estabelecer limitação, aplicável nos dois exercícios subsequentes à celebração dos aditivos, do crescimento anual das despesas primárias correntes, exceto transferências constitucionais a municípios e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – Pasep –, à variação da inflação, aferida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA – ou por outro que venha a substituí-lo.**

Parágrafo único – Fica o Poder Executivo autorizado a incluir, nos termos aditivos mencionados no caput, cláusula dispondo que o não cumprimento da medida implicará:

I – a revogação do prazo adicional de que trata o art. 1º da Lei Complementar federal nº 156, de 2016;

II – a revogação da redução de que trata o art. 3º da Lei Complementar federal nº 156, de 2016;

III – a restituição de que trata o § 2º do art. 4º da Lei Complementar federal nº 156, de 2016.

Art. 3º – Ficam mantidas as garantias originalmente convencionadas nos contratos a que se refere o art. 1º.

Art. 4º – Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

[4] Lei Complementar nº 101/2000, art. 1º, § 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

[5] Lei nº 4.320/64:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a **discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo**, obedecidos os princípios de unidade **universalidade** e anualidade.

Art. 56. O recolhimento de tôdas as receitas far-se-á em estrita observância ao **princípio de unidade de tesouraria**, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.

Art. 85. **Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.** (g/n)

[6] Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 e 114:

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

"Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

I - do Poder Executivo;

II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;

III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;

IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e



[7] Também pode ser citada a Suspensão de Segurança nº 5.157, deferida monocraticamente pela Ministra Carmen Lúcia, no mesmo sentido em relação ao estado do Rio Grande do Norte.

[8] Em se tratando de direito financeiro e orçamentário, a Carta Magna em seu art. 165, em homenagem aos princípios da unidade e da universalidade, prescreve que a lei orçamentária anual conterá o orçamento fiscal referente aos Poderes do ente político, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, até mesmo fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. (...) Verifica-se que a doutrina tem dado novo conceito ao princípio da unidade de forma a abranger novas situações, seguindo, assim, o chamado princípio da totalidade, que possibilita a coexistência de múltiplos orçamentos que devem sofrer consolidação de forma que o governo tenha uma visão geral do conjunto das finanças públicas. **Isso equivale a dizer, numa interpretação conforme a Constituição da República, que o orçamento do ente político é aprovado por uma só lei orçamentária anual. No âmbito municipal, isso afasta a idéia da existência de uma lei orçamentária da Câmara e outra do Executivo, pois a peça formal é uma só: a lei orçamentária anual do Município**

[9] A seu turno, pelo princípio da universalidade, o orçamento deve abranger as receitas e as despesas, evidenciando, assim, a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo. Por este princípio, a expressão programa de trabalho de Governo abrange o que é executado pela Administração direta, pelo Legislativo e pelas entidades da Administração indireta. **Ressalta-se, por oportuno, que a Câmara de Vereadores, usualmente, não faz previsão de receitas anuais em seu “orçamento”, pois é sustentada exclusivamente com os recursos financeiros arrecadados pelo Executivo municipal.** Em verdade, a Câmara fixa tão-somente as suas despesas de capital, como também as de custeio necessárias ao desempenho de suas atividades, tais como, subsídios dos vereadores, remuneração de servidores, material de expediente, energia elétrica, água, telefone, obedecidos, por imperativo, os limites de gastos fixados, sobretudo, no art. 29-A da Lei Maior, dispositivo acrescido ao texto constitucional pela Emenda n.º 25, de 14 de fevereiro de 2000.

(...)

**Conclui-se do exposto que, no contexto orçamentário, em realidade, embora o Poder Legislativo detenha autonomia e possa gerir os recursos financeiros que lhe são garantidos e repassados mensalmente, a Câmara de Vereadores é unidade orçamentária ou unidade gestora do orçamento da Administração Pública municipal.**

[10] Consideradas as informações prestadas pelo Tribunal de que os valores objeto da pretendida transferência constituem sobras orçamentárias, solicitei manifestação do Departamento Orçamentário deste Conselho sobre a matéria, o qual apresentou parecer com os seguintes esclarecimentos (Id 2062246):

(...)

Nessa linha de raciocínio, **as sobras orçamentárias de recursos do tesouro do estado não se constituem em recursos de qualquer dos poderes e órgãos do estado, mas do próprio tesouro.**

E, se essas sobras caracterizarem superávit financeiro, poderão ser utilizadas para a abertura de créditos suplementares e especiais no exercício seguinte, nos termos da Lei 4.320/64.

(...)

Pelo exposto, entendemos que as sobras financeiras de recursos do tesouro não são propriedade do Tribunal, mas recursos que darão suporte financeiro ao orçamento do ano seguinte, mediante dedução dos duodécimos. Ressalvamos a possibilidade de haver legislação estadual que ampare uma destinação diferente a esses recursos, embora não nos pareça pertinente.” (g. n.) Dessa forma, tendo em vista que os Estados também devem observar o Plano de Cotas Aplicado ao Setor Público da Secretaria do Tesouro Nacional, as sobras financeiras de cada exercício deveriam ser devolvidas pelos tribunais às contas únicas dos tesouros estaduais.

[11] Como, por exemplo, escolher-se a base de cálculo com esteio no disposto na LOA de 2018.





Documento assinado eletronicamente por **Thiago de Oliveira Soares, Procurador(a) do Estado**, em 08/05/2018, às 15:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Robstaine Do Nascimento Costa, Procurador(a) do Estado**, em 08/05/2018, às 15:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **João Leonardo Silva Costa, Assessor(a)**, em 09/05/2018, às 07:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Onofre Alves Batista Junior, Advogado-Geral do Estado**, em 10/05/2018, às 17:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Daniilo Antonio de Souza Castro, Procurador(a) do Estado**, em 11/05/2018, às 13:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.mg.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0715165** e o código CRC **894BC0D1**.

Referência: Processo nº 1500.01.0006704/2018-49

SEI nº 0715165