



PARECER SEPLAG/AJA Nº. 0364/2012

O Advogado-Geral do Estado, Dr. Marco Antônio Rebelo Romanelli, proferiu no Parecer abaixo o seguinte Despacho:

“Aprovo. Em 03/08/2012”

Referência: PARECER SEPLAG/AJA Nº 0364/2012

Procedência: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Interessado: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – Secretaria de Estado de Fazenda

Número: 15.201

Data: 6 de agosto de 2012

Ementa:

MINUTA DE CONTRATO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO INTERNACIONAL - BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO DE DESENVOLVIMENTO - BIRD - EXAME DE ASPECTOS JURÍDICOS E FORMAIS DO CONTRATO.

PARECER



PARECER SEPLAG/AJA Nº. 0364/2012

**INTERESSADO: SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO –
SECRETARIA DE FAZENDA**

**ASSUNTO: MINUTA DE CONTRATO DE OPERAÇÃO DE
CRÉDITO INTERNACIONAL – BANCO
INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO E
DESENVOLVIMENTO – BIRD – EXAME DE
ASPECTOS JURÍDICOS E FORMAIS DO
CONTRATO.**

1. CONSULTA

A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e a Secretaria de Estado de Fazenda requerem análise da minuta de Contrato de Empréstimo Internacional junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, a ser firmado pelo Estado de Minas Gerais, cujos recursos serão aplicados em programas definidos na Lei Estadual n.º 19.964, de 26 de dezembro de 2011, que autoriza a contratação da operação de crédito em comento.

Ressalte-se que já foi realizada a análise dos aspectos jurídicos-formais de conformidade do referido empréstimo com as exigências para este tipo de operação contidas na Constituição da República, na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Resolução do Senado Federal n.º 43/2001, bem como na Lei Estadual n.º 19.964, de 2011, de acordo com as informações contidas nas Nota Técnica 017/12, Diretoria Central de Gestão da Dívida Pública, Secretaria de Estado de Fazenda, Nota Técnica SCPPO n. 05/2012 e Nota Técnica SCCG n. 30/2012 da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto, desta SEPLAG, pelo Parecer SEPLAG AJA n.º 247/2012, ratificado pela Advocacia-Geral do Estado através do Parecer n.º 15.177, datado de 10 de maio de 2012.

Em 08 de junho de 2012, a Secretaria do Tesouro Nacional encaminhou o Ofício n.º 3059/2012/COPEM/SURIN/STN/MF-DF solicitando providências de complementação das informações contidas no supracitado Parecer Jurídico, resultando no Parecer SEPLAG/AJA n.º 319/2012, aprovado pelo Advogado-Geral do Estado.

Uma vez concluídas as negociações para a tomada do empréstimo junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, a Procuradoria da Fazenda Nacional requer novo Parecer Jurídico, no qual deverá ser



PARECER SEPLAG/AJA Nº. 0364/2012

examinada a legalidade da contratação do empréstimo à vista da Lei nº 19.964, de 2011, e outros diplomas legais pertinentes, bem como sobre a legalidade da minuta do Contrato de Empréstimo, em especial sobre:

a) as ações constantes do Anexo 1 do Contrato de Empréstimo;

b) a legalidade dos repasses de recursos financeiros dos serviços de ação continuada do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) aos Fundos Municipais de Assistência Social à vista da Lei Federal nº. 8742/1993, Lei Estadual nº.12.227/96, Decreto Estadual nº. 44.687/2007, Resolução SEDESE 459/2010, e, em particular, à vista do art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal.(repasses relativos ao Piso Mineiro, conforme previsto o Anexo 1, Seção I, N.2, letra 'a', (i) e (ii) do Anexo 1, e Apêndice, Seção I, N.10, ambos do Contrato de Empréstimo).

Para tanto, foi encaminhado a esta Assessoria Jurídica, tradução não juramentada do Contrato de Empréstimo e seus anexos, ressaltando-se, assim, que a análise jurídica solicitada será feita com base nestes documentos.

É a síntese da consulta.

2. PARECER

Os contratos e os acordos de um modo geral são ajustes decorrentes do acordo de vontades ou do consenso entre as partes. Maria Helena Diniz lembra, contudo, que não basta o mero acordo de vontades para a aquisição de um direito, sendo, sim, imprescindível que os efeitos visados pelos acordantes estejam conforme a norma jurídica, pois é ela que permitirá a cada pessoa a prática de determinado negócio jurídico, garantindo sua eficácia.¹

Daí porque a análise de qualquer minuta contratual, sob o ponto de vista jurídico, impõe a conformação de todos os deveres e obrigações ali contidos à lei, de modo que assim possa o acordo de vontades surtir efeitos legais.

E, ressalta-se, em sendo uma das partes contratantes pessoa jurídica de direito público, a exigência de tal conformação torna-se ainda mais relevante, considerando que a Administração Pública está sempre vinculada à lei, estando, desta forma, suas atividades e condutas atreladas ao princípio da legalidade.

¹ DINIZ, Maria Helena. Teoria das Obrigações Contratuais, Editora Saraiva, Volume I, 2006, p.5.



PARECER SEPLAG/AJA Nº. 0364/2012

Neste contexto, o administrador público só está autorizado a firmar um acordo de vontades, se assim a lei o autorizar, e, ainda, “as vontades” da Administração a serem ajustadas no instrumento jurídico competente encontram-se igualmente limitadas à lei, em atendimento ao princípio da legalidade, segundo o qual “o administrador público só pode fazer o que a lei lhe autoriza”.

Com efeito, a análise jurídica da presente minuta consistirá na verificação de conformidade das obrigações assumidas pelo ESTADO com a lei autorizativa do empréstimo e com demais dispositivos da legislação nacional, cuja observância se faz imprescindível para sua validade e eficácia, *ex vi*, Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal, e Lei 8.666/93.

Da análise da minuta em apreço, verifica-se que o Estado de Minas Gerais pretende realizar operação de crédito externo junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, para aplicação em: (a) ações que o Mutuário já tenha realizado sob o Programa e que estão descritas na Seção I do Anexo 1 a este Acordo, (b) a manutenção pelo Garantidor de uma estrutura de política macro-econômica adequada, e (c) a manutenção pelo Mutuário de (i) um programa apropriado de despesas, (ii) dívida sustentável, e (iii) arranjos fiscais apropriados com o Garantidor – o que se encontra em consonância com o disposto na Lei Estadual n.º 19.964, de 2011, em seu art. 1.º:

Art.1º Fica o Poder Executivo autorizado a realizar operações de crédito, em moeda estrangeira, com o Banco Internacional para Reconstruções e Desenvolvimento – BIRD – e o Banco Credit Suisse AG, em valor equivalente a até US\$1.750.000.000,00 (um bilhão setecentos e cinquenta milhões de dólares norte-americanos), bem como com a Agência Francesa de Desenvolvimento – AFD –, em valor equivalente a até €300.000.000,00 (trezentos milhões de euros), destinados à **reestruturação da dívida de responsabilidade do Estado** oriunda do Termo de Contrato de Cessão de Crédito do Saldo Remanescente da Conta de Resultados a Compensar – CRC –, assinado com a Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG – em 31 de maio de 1995, ao amparo da Lei Federal nº 8.724, de 28 de outubro de 1993, de que tratam os seguintes programas:

I – **Terceiro Programa de Parceria para o Desenvolvimento de Minas Gerais – DPL-MG –CRCCEMIG**, em valor equivalente a até US\$450.000.000,00 (quatrocentos e cinquenta milhões de dólares norte-americanos);

II – Programa de Apoio aos Investimentos em Infraestrutura de Serviços Básicos do Estado de Minas Gerais – CRC-CEMIG, em valor equivalente a até €300.000.000,00 (trezentos milhões de euros);

III – Programa de Reestruturação da Dívida CRC-CEMIG junto à banca privada internacional, em valor equivalente a até US\$1.300.000.000,00 (um bilhão e trezentos milhões de dólares norte-americanos).

Vê-se, pois, que o Estado de Minas Gerais está firmando contrato com o BIRD, no qual esse irá disponibilizar recursos financeiros, a título de empréstimo, para serem aplicados em reestruturação da dívida de responsabilidade do Estado, no



PARECER SEPLAG/AJA Nº. 0364/2012

âmbito do Terceiro Programa de Parceria para o Desenvolvimento de Minas Gerais – DPL, em conformidade com o disposto no contrato e na lei autorizativa da operação.

Assim, na cláusula 2^a, o Banco acorda emprestar ao ESTADO, nos termos e condições estabelecidos no acordo, a importância de US\$ 450.000.000,00 (quatrocentos e cinquenta milhões de dólares), que poderão ser sacados para apoiar o Programa, conforme os termos e condições definidos na Seção II do Anexo I, sendo certo que o valor do empréstimo está dentro da autorização legislativa concedida.

O item 2.03 determina que a comissão pagável pelo Mutuário será igual a zero vírgula vinte e cinco por cento (0,25%) do montante do empréstimo; e o item 2.04 estabelece os juros pagáveis, cuja taxa será igual à Taxa de Referência para a Moeda do Empréstimo mais Margem Variável, de acordo com as cláusulas relevantes do artigo 4º das Condições Gerais.

De acordo com o item 2.05 as datas de pagamento são 15 de abril e 15 de outubro de cada ano, sendo que o montante principal será pago de acordo com o plano de amortização estabelecido no Anexo 2 deste acordo.

Por sua vez, a alínea “a” do item 2.07 estabelece que o mutuário poderá, se houver não-objeção prévia do garantidor, solicitar conversões dos prazos de empréstimo, conforme ali arrolado. Na hipótese de ser acatada, segundo a alínea “b”, será considerada uma “conversão”, conforme definido nas Condições Gerais, e terá efeito de acordo com as cláusulas do artigo 4º das Condições Gerais e das Diretrizes para Conversão.

Além disso, a alínea “c” prevê a possibilidade de o Banco, em nome do Mutuário, sacar da Conta do Empréstimo e pagar a si mesmo os montantes exigidos para pagar qualquer prêmio pagável de acordo com a Seção 4.05 (c) das Condições Gerais até o montante alocado, periodicamente, para o propósito na tabela na Seção II do Anexo I a este Acordo.

O item 2.09 estabelece obrigação para que o mutuário forneça imediatamente ao banco informações relacionadas à cláusula 2^a em conformidade com as Condições Gerais.

Com relação, portanto, às condições financeiras do contrato de empréstimo em comento, estabelecidas nesta cláusula 2^a, na Seção II do Anexo I, no Anexo II e na Seção II do Apêndice, a Secretaria de Estado de Fazenda se manifestou pela Nota Técnica nº. 034/2012, datada de 13 de julho de 2012, especialmente sobre os juros de 4,00961494016% ao semestre, equivalente a 8,18% ao ano, pro rata



PARECER SEPLAG/AJA Nº. 0364/2012

tempore, e capitalizados semestralmente em 30 de junho e 31 de dezembro. Segundo a Secretaria de Fazenda:

O seu enquadramento, contudo, depende de uma série de avaliações sobre os efeitos da operação no endividamento do Ente. Deve se constituir necessariamente troca de dívida, ou seja, não deve afetar o endividamento já constituído. Deve, ainda, substituir obrigação mais cara por obrigação a custo e condições mais favoráveis, sem o quê não poderia valer-se da exceção quanto aos limites de endividamento. A interpretação, amparada em pronunciamento da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, apoia-se nos princípios gerais da Lei de Responsabilidade Fiscal e na competência do Senado Federal no que tange à limitação do endividamento público.

A reestruturação de dívidas atende aos requisitos da Resolução 43 de 2001 do Senado Federal e permitirá a redução da taxa de juros dos atuais 8,18% a.a. para uma taxa em torno de 4,5% a.a. representando um alívio significativo no fluxo médio de pagamentos e na trajetória do endividamento do Estado.

Para a operação específica com o BIRD a taxa de juros será a libor acrescida de um spread variável o que daria uma taxa atual em torno de **1,07 % a.a.** Além disso o prazo de liquidação desta operação será maior que o da operação CRC/CEMIG. Enquanto o CRC tem liquidação prevista para 30 de junho de 2035 a operação do BIRD será liquidada em 15 de abril de 2042.

Além disso, cabe ressaltar, que a CEMIG concederá um desconto ao Estado de 35% do valor a ser refinanciado, o que reduz a base de cálculo para os encargos e o valor a ser amortizado.

A cláusula 3ª reforça o comprometimento do Estado de Minas Gerais com o Programa, conforme a Seção 5.08 das Condições Gerais, e estabelece a possibilidade de troca de ponto de vista sobre condições econômicas do garantidor e do mutuário, deste último inclusive orçamentárias e financeiras, e sobre o programa, que poderá ser ajustado ao longo da execução do acordo.

A cláusula 4ª trata de eventos que podem causar a suspensão do acordo, quais sejam: situação que torna improvável a realização do Programa ou parte dele; a realização de ação ou política para reverter o Programa, incluindo qualquer das ações arroladas na Seção I do Anexo I do Acordo, que possa afetar, na opinião do Banco, adversamente na realização dos objetivos do Programa.

Neste ponto, importante acrescentar que as ações arroladas na Seção I do Anexo I visam: (a) fortalecer o setor público e a gestão orçamentária; (b) promover a inclusão social; (c) aumentar a sustentabilidade ambiental; e (d) desenvolver uma estrutura de governança a metropolitana, incluem o seguinte:

1. Fortalecer o Setor Público e a Gestão Orçamentária
2. Promover a Inclusão Social
3. Aumentar a Sustentabilidade Ambiental



PARECER SEPLAG/AJA Nº. 0364/2012

4. Desenvolver uma Estrutura de Governança Metropolitana

Assim, vale ressaltar que a Superintendência Central de Coordenação Geral desta Secretaria de Planejamento e Gestão justifica, por meio da Nota Técnica SCCG nº. 42/2012, a escolha das ações arroladas no Anexo I. Em resumo, informa o seguinte:

1. Quanto ao fortalecimento do Setor Público e a Gestão Orçamentária

Informa que em 2011 é lançado um novo ciclo de reformas no Estado de Minas Gerais, denominado Gestão para Cidadania – Estado em Rede, buscando atender a políticas regionalizadas, reduzindo as desigualdades regionais do Estado, e o trabalho em rede, mais aberto para acolher as demandas da população. Além disso, aprimora e aumenta a robustez do modelo de gestão alcançado pelas reformas anteriores, garantindo sua irreversibilidade. A estratégia atual, portanto, se estrutura nas seguintes reformas: (i) aprimoramento e sustentabilidade do modelo estadual de gestão baseada em resultados; (ii) aumento da qualidade e sustentabilidade fiscal com maior previsibilidade e controle dos gastos públicos; e (iii) aumento da participação cidadã na definição das prioridades regionais e na implementação de políticas localizadas.

1.1. Aprimoramento e sustentabilidade do modelo

A SCCGE/SEPLAG informa que o acompanhamento intensivo dos programas continuará sendo realizado pelo escritório de projetos, mas agora com uma visão transversal, pelo monitoramento e avaliação dos resultados finalísticos. Já o acompanhamento intensivo dos projetos setoriais será feito em cada setor específico. Informa, por fim, que este novo arranjo institucional para a gestão introduz, na prática, uma linha clara de responsabilidades por resultados setoriais e transversais, criando incentivos para o alcance dos resultados esperados para as Redes.

1.2. Qualidade e sustentabilidade fiscal

1.2.1. Reformas do sistema SIAD

O Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços – SIAD possuía fragilidades que não permitiam a programação de pagamentos contratuais durante a execução do orçamento, o que dificultava, por exemplo, a obtenção e gerenciamento dessas informações. As reformas do SIAD objetivam que os formuladores de políticas tenham controle sobre o acúmulo de compromissos contratuais e, com isso, possam fazer os ajustes necessários ao orçamento, especialmente em casos de condições externas adversas. Assim, ao tornar obrigatório



PARECER SEPLAG/AJA Nº. 0364/2012

para os órgãos esse módulo de programação operacional e financeira de contratos, o Governo efetivamente introduziu a gestão plurianual de compromissos, contribuindo para uma gestão orçamentária mais eficiente e fornecendo às Secretarias centrais – Planejamento e Fazenda – uma importante ferramenta para o gerenciamento de riscos fiscais no futuro.

1.2.2. Sistema de triagem de investimentos financiados por convênio do Governo Federal

No caso da introdução de um quadro de avaliação de projetos, a motivação das reformas também foi melhorar a qualidade fiscal e reduzir os riscos fiscais. O sistema foi inicialmente introduzido como uma forma de triagem dos projetos financiados pela União com cofinanciamento do Estado, visto que tradicionalmente tais projetos são pouco precisos quanto ao seu desenho e coerência com objetivos estratégicos dos entes envolvidos. Assim, foi estabelecido um processo de triagem dos projetos, que atualmente abrange projetos financiados por convênios superiores a US\$ 5 milhões com possibilidade de se estender a todos os grandes projetos.

Assim, o objetivo global do processo de revisão prévia é fornecer um aspecto geral de todos os projetos qualificados de cada rede, indicando em que medida estes contribuem para a consecução dos objetivos estratégicos do PMDI. Projetos e programas podem ser classificados para permitir uma identificação de lacunas e garantir a coerência em toda a carteira, mas podem ser retirados dela caso tenham contribuições limitadas aos objetivos estratégicos do governo. Desta forma, a análise prévia irá fornecer uma base sólida para a gestão e o acompanhamento de programas e contribuir para o planejamento de um orçamento mais realista, incluindo em particular, a previsão de futuras manutenções e custos de funcionamento.

1.3. Promoção da participação cidadã regionalizada

Em razão das dimensões do Estado de Minas Gerais, para promover maior intersetorialidade e transversalidade das políticas públicas estaduais, o enfoque no território passa pela consideração das peculiaridades de cada região. Nesse sentido, a estratégia de aproximação do governo com o cidadão constitui-se em dois eixos: o primeiro, aproximação com as regiões, e o segundo, a abertura para a participação cidadã.

Como resultado disso, foi constituído um Caderno de Prioridades, pactuado pelo Governador junto aos representantes da região. Tal Caderno orientará a ação governamental para determinada região, sendo que a participação popular se dará também durante a implementação dos projetos prioritários. Paralelamente, as



PARECER SEPLAG/AJA Nº. 0364/2012

Secretarias setoriais serão responsabilizadas pela execução das ações destacadas nos Cadernos de Prioridades regionais, garantindo que as demandas levantadas pela sociedade civil sejam de fato incorporadas na agenda de Governo e se tornem efetivas. Destaca-se que o modelo ainda se encontra em fase piloto, mas já conta com o forte apoio das diferentes esferas do governo, particularmente das Secretarias que são afetadas pela iniciativa e também da sociedade civil organizada.

2. Quanto à promoção da Inclusão Social

2.1. Piso Mineiro de Assistência Social

O Piso Mineiro de Assistência Social consiste em um valor básico de financiamento estadual, em complemento aos financiamentos federal e municipal (cofinanciamento), destinado ao pagamento de benefícios eventuais e serviços socioassistenciais. Para o primeiro ano de implantação do Piso foi previsto o beneficiamento de 214 municípios, sendo 100 dos que já recebem cofinanciamento estadual para o custeio dos Centros de Referência e Assistência Social (CRAS) e os demais 114 incluídos e classificados de acordo com o critério geral de priorização adotado, que corresponde ao número de habitantes do município, classificado do menor para o maior.

Com a instituição do Piso Mineiro de Assistência Social, torna-se possível garantir aos gestores da assistência social a flexibilidade necessária para adequar os recursos financeiros alocados nos fundos especiais às necessidades e demandas da população vulnerável usuária dos serviços socioassistenciais. A partir de diagnósticos e planejamentos realizados em âmbito local, os municípios poderão utilizar o Piso Mineiro de Assistência Social para financiar projetos e atividades de proteção social de maior necessidade.

2.2. Porta a porta e Mapa das Privações Sociais (Programa Travessia)

O esforço de erradicar a miséria e as desigualdades entre os mineiros demanda uma atuação mais efetiva junto aos municípios e uma reorientação do olhar das políticas públicas no sentido de incorporar contingentes populacionais em situação de vulnerabilidade social. Para tanto, o Estado de Minas Gerais adotou o índice de Pobreza Multidimensional (IPM), em sintonia com a metodologia lançada pelo PNUD em 2010, e tem por objetivo fornecer um retrato mais amplo sobre as pessoas que vivem em situação de privação, já que considera, para fins de miséria, fatores distintos da variável econômica, tais como condições de saúde, educação e padrão de vida.



PARECER SEPLAG/AJA Nº. 0364/2012

Neste contexto, o Projeto Porta a Porta foi elaborado com o intuito de realizar um diagnóstico domiciliar completo, revelando a situação de vulnerabilidade das famílias segundo as três dimensões do IPM, permitindo o acesso dos “invisíveis” das políticas públicas, por meio da elaboração de um “mapa de privações”.

Tais políticas públicas caminham no sentido de mitigar as fraquezas e deficiências que por tantos anos perpassaram as políticas sociais. Em sintonia com os programas federais de combate à miséria, o Governo de Minas pretende contribuir efetivamente para que os mineiros consigam realizar a travessia da exclusão para a inclusão nas redes de proteção social e que, no médio prazo, a condição de pobreza, em suas múltiplas dimensões seja erradicada.

3. Quanto ao aumento da sustentabilidade ambiental

A estratégia governamental na temática ambiental gira em torno de, principalmente, dois conjuntos de reformas: (i) aumento da capacidade de gestão dos desafios ambientais e (ii) fomento à economia de baixo carbono, em especial no setor siderúrgico, carro chefe da economia mineira.

3.1. Aumento da capacidade de gestão dos desafios ambientais

Para que o Estado de Minas Gerais tenha condições de intervir em tempo hábil na questão ambiental, é preciso tornar mais eficiente a gestão ambiental, em que pesem as ações de licenciamento de empreendimentos e módulos agrícolas, de regularização de áreas de preservação e, para completar esse quadro, de fiscalização do cumprimento da legislação ambiental. A importância dessa linha de ação assenta na sua capacidade de gerar tanto uma melhor atmosfera de negócios, que se desenvolvam em consonância com as diretrizes ambientais, quanto para assegurar a preservação do meio, já que as atividades de fiscalização e regularização ambiental constituem a base para uma política eficaz do setor.

Identificou-se, então a necessidade de reestruturação do processo de fiscalização ambiental. Concluiu-se que a descentralização, dessa vez coordenada por um órgão único, traria uma perspectiva de maior efetividade na aplicação dos recursos ambientais, devido à proximidade para aferir os impactos decorrentes da degradação ambiental, bem como valorizar e aproveitar o saber ambiental das comunidades locais.

Já o processo de regularização ambiental consiste na efetiva regularidade do conjunto dos atos autorizativos preconizados na norma ambiental, popularmente conhecidos como Licenciamento Ambiental. No Estado de Minas Gerais, o processo de regularização está integrado, sob o ponto de vista das diferentes agendas, e



PARECER SEPLAG/AJA Nº. 0364/2012

distribuído em nove regionais da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, chamadas Superintendência Regional de Meio Ambiental e Desenvolvimento Sustentável (Supram).

Assim, foi promulgada a Lei Delegada no. 180, de 20 de janeiro de 2011, que altera a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, inclusive a do Sistema Estadual de Meio Ambiente – Sisema. Para tanto, foram criadas no âmbito da Secretaria de Meio Ambiente, a Subsecretaria de Controle e Fiscalização Ambiental Integrada (SUCFIS) e a Subsecretaria de Gestão e Regularização Ambiental Integrada, que descentralizam suas ações em superintendências e núcleos regionais capilarizados, mas mantém centralizada a gestão de ambos os processos.

3.2. Fomento à economia de baixo carbono

O Estado de Minas Gerais possui grande parte de sua matriz energética baseada em matéria orgânica, tendo em sua base a herança cultural e econômica do uso de carvão e lenha para produção de energia e outros insumos. A elevada participação da lenha deve-se à chamada siderurgia verde que utiliza o carvão vegetal para produção de ferro gusa e aço, experiência única no cenário mundial e que se desenvolveu no Estado a partir da primeira metade do século XX.

Visando reverter tal cenário, de modo a prover insumos às indústrias de produtos de base florestal em consonância com a preservação da biodiversidade e inclusão social no campo, que constitui um grande desafio para o Estado e setores produtivos, foi editada a Lei no. 18.365, de 2009, dispondo sobre a política florestal e de proteção à biodiversidade no Estado, e que representa uma excelente oportunidade de redução de emissões de gases do efeito estufa – GEE. A adoção das medidas previstas na lei e no decreto que a regulamenta (Decreto 45.166, de 2009) possui implicações diretas e indiretas no balanço de carbono do setor agrícola e florestal do Estado (emissões e remoções de CO₂), pois prevê diminuição do desmatamento para fins de coleta de madeira nativa para carvão e recomposição florestal em propriedades rurais.

Para tanto, o Estado publicou em 2/3/2012 o Decreto 45.919/2012 que tem como uma de suas atribuições a proposição de um programa específico para fomentar a troca do carvão oriundo de floresta nativa pelo carvão de floresta plantada para atender à determinação da lei 18.365/2009 de reduzir para 5% o uso de carvão nativo até 2018.

4. Quanto ao desenvolvimento de uma estrutura de Governança Metropolitana



PARECER SEPLAG/AJA Nº. 0364/2012

4.1. Desenvolvimento da Gestão Metropolitana

A expansão e consolidação do setor industrial brasileira provocou um intenso crescimento de suas cidades, sem, contudo, promover a distribuição igualitária dos benefícios e oportunidades oferecidas pelo avanço industrial e econômico do país. Vale acrescentar que a urbanização no Brasil ocorreu de forma intensa, por processos de periferização e de metropolização, caracterizados pela informalidade, pela baixa qualidade ambiental e por desigualdades socioespaciais.

Neste sentido, desde 2004 o Estado de Minas Gerais vem se esforçando em retomar o planejamento e a gestão metropolitanos, principalmente com o advento da Emenda Constitucional n. 65, que altera dispositivos referentes ao planejamento e à gestão metropolitana. Igualmente, com a publicação das Lei Complementares n. 88, 89 e 90, de janeiro de 2006, estabeleceram novo arranjo institucional para a gestão e planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, que possui as seguintes instâncias: Agência de Desenvolvimento Metropolitano e Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (CDDM). A primeira foi instituída pela Lei Complementar n. 107/2009 e tem como atribuições precípua o planejamento, regulação urbana viabilização de instrumentos de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte e apoio à execução de funções públicas de interesse comum.

Finalmente, com a Lei Delegada n. 180/2009 foi criada a Secretaria Extraordinária de Gestão Metropolitana (SEGEM), sinalizando a importância da matéria para a alta administração do Estado de Minas Gerais. De acordo com a Lei Delegada, a SEGEM fica responsável por apoiar o governo na condução da estratégia metropolitana do Estado, notadamente na consolidação da gestão da RMBH, na implementação da Região Metropolitana do Vale do Aço e na regulação urbana dessa região. Ainda de acordo com a Lei Delegada 180/2011, a ARMBH, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana até 2010, passa a se vincular à SEGEM em 2011.

4.2. Participação Democrática

O atual arranjo de planejamento e gestão metropolitana tem como premissas o processo participativo e a submissão das decisões de âmbito metropolitano a instâncias deliberativas: o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano e a Assembleia Metropolitana, composto por atores da sociedade civil, dos Poderes Executivo e Legislativo do Governo Estadual e dos Governos Municipais.



PARECER SEPLAG/AJA Nº. 0364/2012

Neste contexto, foi elaborado o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana da Belo Horizonte (PDDI), cujo mérito maior é o exercício democrático proposto em sua metodologia de desenvolvimento, que contou com a participação de mais de três mil atores sociais, dentre eles representantes da comunidade acadêmica, do mercado, da sociedade civil, dos governos municipais e do governo estadual. Ressalte-se que o PDDI foi validado pela Assembleia Metropolitana em agosto de 2011, tornando-se o instrumento efetivo de orientação das políticas da ARMBH.

4.3. Planejamento transversal e integrado

Como elemento de inovação em gestão metropolitana, está sendo desenvolvido um novo modelo de gestão territorial e ordenamento econômico no Estado de Minas Gerais, que tem uma diretriz de caráter transversal para promoção do planejamento, ordenamento e monitoramento do uso e ocupação territorial da RMBH. Ou seja, membros de diversas Secretarias estaduais comporão uma comissão mista, responsável por propor políticas para induzir o desenvolvimento econômico propositivo com base no ordenamento do território, com observância das diretrizes ambientais, bem como avaliar os impactos econômicos de empreendimentos da RMBH nos municípios limítrofes do colar metropolitano da RMBH, entre outras atribuições.

A importância desse novo instrumento reside na perspectiva integrada da gestão do uso e ocupação do solo que se proporciona ao Estado, não se restringindo a apenas uma Secretaria de Estado, mas abrangendo uma instância técnica, multissetorial e colegiada, apta para avaliar a viabilidade e os impactos de novos empreendimentos econômicos e de infraestrutura no tecido urbano.

Destarte e observado o relatório apresentado pela Superintendência Central de Coordenação Geral, é de se notar que as ações constantes do Anexo 1 do Contrato de Empréstimo, previstas nas leis orçamentárias estaduais, estão conforme a legislação vigente acerca de cada matéria específica.

Ultrapassado isso, a cláusula 5^a trata das condições adicionais de efetividade, quais sejam, a satisfação do Banco com o progresso do Mutuário na realização do Programa e com a adequação da estrutura macroeconômica do Garantidor; e a satisfação do Banco com a manutenção pelo Mutuários de (i) um programa de despesas apropriado, (ii) arranjos fiscais apropriados com o Garantidor.

O item 5.02 estabelece que o contrato de empréstimo deverá ser registrado no Banco Central do Brasil e o item 5.03, que o prazo para efetivação é noventa dias após a do acordo até 28 de janeiro de 2014.



PARECER SEPLAG/AJA Nº. 0364/2012

Finalmente, a cláusula 6ª trata dos representantes das partes

Em suma, a minuta do contrato de empréstimo mostra-se compatível com a autorização legislativa dada pela Lei nº 19.964, de 2011, tanto no que diz respeito ao valor do empréstimo como quanto à sua destinação, estando, assim, atendido o requisito da legalidade.

Por outro lado, em se tratando de operação de crédito externo, com garantia da União, importante reafirmar que os requisitos e condições para sua formalização já foram apresentados pela Secretaria de Fazenda e reiterados pelo Parecer nº. 319/2012, restando atendidas as disposições da Constituição Federal, da Lei Complementar nº. 101/2000 e das Resoluções nº. 40/2001 e 43/2001 do Senado Federal.

Com relação à prestação de contragarantia do Estado em favor da União, vale citar a autorização concedida pelo art. 2º da Lei nº. 19.964, de 2011, *in verbis*:

Art. 2º As operações de crédito externas serão garantidas pela República Federativa do Brasil.

§ 1º Para obter as garantias da União com vistas às contratações das operações de crédito externo de que trata esta Lei, fica o Poder Executivo autorizado a prestar contragarantias ao Tesouro Nacional.

§ 2º As contragarantias de que trata o § 1º deste artigo compreendem a cessão de:

I – direitos e créditos relativos a cotas ou parcelas da participação do Estado na arrecadação da União, na forma do disposto no art. 159, I, “a”, e II, da Constituição da República, ou resultantes de tais cotas ou parcelas transferíveis de acordo com o preceituado na mesma Constituição, respeitada sua vinculação à aplicação especial, quando for o caso;

II – receitas próprias do Estado, a que se referem os arts. 155 e 157 da Constituição da República, nos termos do § 4º do art. 167, acrescentado à Constituição da República pela Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993.

Portanto, nenhum óbice há em o ESTADO oferecer à União, como contragarantia, as receitas previstas nos arts. 155, 157 e 159, da CF, eis que em conformidade com o art.167, §4º, da CF².

² Art.167:.....

§4º - É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts.155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts.157, 158, 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta.”



PARECER SEPLAG/AJA Nº. 0364/2012

Observada adequação das cláusulas do contrato à legislação vigente sobre a matéria, passemos a tratar da legalidade dos repasses de recursos financeiros dos serviços de ação continuada do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) aos Fundos Municipais de Assistência Social à vista da Lei Federal nº. 8742/1993, Lei Estadual nº.12.227/96, Decreto Estadual nº. 44.687/2007, Resolução SEDESE 459/2010, e, em particular, à vista do art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal. (repasses relativos ao Piso Mineiro, conforme previsto o Anexo 1, Seção I, N.2, letra 'a', (i) e (ii) do Anexo 1, e Apêndice, Seção I, N.10, ambos do Contrato de Empréstimo).

Com relação a essa matéria, a Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDESE elaborou a Nota Jurídica nº. 693/2012, analisando a legalidade da Resolução SEDESE nº. 46, de 28 de dezembro de 2010, que regulamenta o Piso Mineiro de Assistência Social. Nesse documento informa que:

“...por volta de 2004, ocorreram mudanças sensíveis na execução de políticas públicas voltadas à seguridade não contributiva, as quais tiveram por marco teórico o Plano Nacional de Assistência Social (PNAS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a Norma Operacional Básica (NOB). A modernização deste tipo de gestão se fazia necessária diante da natureza de ação contínua das políticas realizadas³, incompatíveis com as formas clássicas de cooperação financeiras pautadas em subvenções voluntárias. Assim é que se introduziu a dinâmica da transferência automática fundo a fundo, como consignado na Nota Técnica, *verbi gratia*:

“A NOB SUAS 2005 introduziu uma nova lógica de financiamento da assistência social baseada em pisos de proteção e na garantia da oferta permanente de serviços socioassistenciais, com base na capacidade de atendimento e não mais por metas e modalidade de atendimento. Instituiu a transferência regular e automática fundo a fundo (...). É necessário consolidar o repasse fundo a fundo, com o objetivo de apoiar técnica e financeiramente os municípios, nas despesas relativas aos benefícios e serviços socioassistenciais com vista as garantir a consolidação da política de assistência social”

8. Observada a autonomia administrativa, política e financeira de cada ente, circunstância esta inerente ao regime federativo adotado (vide artigo 18 da Carta Magna), a gestão compartilhada do Sistema Único de Assistência Social passou a prever, igualmente, a repartição dos gastos com os

³ Atualmente a gestão da assistência social se divide, em síntese, em proteção social básica e especial, esta última de média ou alta complexidade, a depender da hipótese fática a ser abordada. É regida por ações contínuas pautadas na rede socioassistencial, compartilhada pelos entes públicos, e por benefícios contínuos, tais como o propalado BPC, que distribui 01 (um salário mínimo) para pessoas com deficiência e idosos, e esporádicos, previstos para situações de combate à vulnerabilidade social.



PARECER SEPLAG/AJA Nº. 0364/2012

programas contínuos de proteção, sem se descurar da ideia de municipalização da efetiva execução do serviço público.

9. Desde a Norma Operacional Básica, destarte, se tornou visível a opção administrativa pelo resguardo orçamentário dos recursos destinados à seguridade não contributiva com base na sistemática dos fundos. Veja-se trecho da NOB:

“Esta norma institui novos mecanismos e formas de transferência legal de recursos financeiros do Fundo Nacional para os Fundos de Assistência Social dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, bem como dos Fundos Estaduais para os Fundos municipais de Assistência Social, para co-financiamento das ações assistenciais prestadas no âmbito do SUAS. Busca-se consolidar o repasse regular e automático fundo-a-fundo, com o objetivo de apoiar técnica e financeiramente os municípios, os estados e o Distrito Federal nas despesas relativas aos serviços de assistência social reconhecidamente de proteção social básica e, ou, especial, prestados gratuitamente pelas entidades e organizações públicas ou privadas, com vistas a garantir a consolidação da Política de Assistência Social”

10. A orientação expressa no sentido de se proceder à transferência automática entre fundos orçamentários encontrou abrigo não apenas na NOB (Resolução nº. 130/2005 do CNAS), mas também na legislação federal a respeito do tema. Com efeito, a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, Lei Federal nº. 8.742/934 estipulou no §3º do seu art. 28 o financiamento compartilhado e, respectivamente, a realização de subvenção fundo-a-fundo, veja-se:

“Art. 28. O financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos estabelecidos nesta lei far-se-á com os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das demais contribuições sociais previstas no [art. 195 da Constituição Federal](#), além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

§ 3º O financiamento da assistência social no Suas deve ser efetuado mediante cofinanciamento dos 3 (três) entes federados, devendo os recursos alocados nos fundos de assistência social ser voltados à operacionalização, prestação, aprimoramento e viabilização dos serviços, programas, projetos e benefícios desta política.”

11. Na seara do Estado de Minas Gerais, insta gizar a Lei nº. 12.262, de 23 de julho de 1996, responsável por dispor sobre a política estadual de

⁴ A distribuição de competências legislativas ilustradas na Constituição Federal referendou uma repartição horizontal em relação à seguridade social, excepcionando-se a previdência, que situou-se no âmbito da concorrência. Tendo a União competência privativa em relação a assistência social, a LOAS citada regula a matéria em âmbito nacional.



PARECER SEPLAG/AJA Nº. 0364/2012

assistência social, e que criou o CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social, a qual também estabelece a obrigação do co – financiamento em favor da municipalidade, observe-se:

“Art. 7º Compete ao Estado:

I– destinar recursos financeiros para os fundos municipais de assistência social, a título de participação no custeio do pagamento de benefícios eventuais, de acordo com critérios estabelecidos pelo Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS –;

III- realizar e cofinanciar, por meio de transferência automática e regular para os Municípios, serviços socioassistenciais, bem como ações de incentivo à melhoria da qualidade da gestão;”

12. Outrossim, a Lei Estadual nº. 12.227, de 02 de julho de 1996, que criou o FEAS – Fundo Estadual de Assistência Social, posteriormente regulamentado pelo Decreto nº. 38.342, de 14 de outubro de 1996, estipulou como uma das destinações dos recursos obtidos a transferência para os fundos municipais:

“Art. 3º- Os recursos do FEAS serão aplicados:

(omissis)

VII - na transferência de recursos aos fundos municipais de assistência social”

13. Especificamente em relação à ideia de um mínimo de numerário transferido automaticamente pela sistemática de interligação dos fundos orçamentários, salutar mencionar que esta decorre do “Piso Básico Fixo” orientado pela Portaria do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome nº. 442, de 26 de agosto de 2005.

14. Por todos os ângulos, destarte, da exposição alhures realizada, permite-se a retirada das seguintes conclusões: a) a intenção de se proceder a financiamento destinado a custeio de serviços socioassistenciais envolvendo proteção básica e especial, núcleo do conteúdo da Resolução SEDESE nº. 459/2010, pautou-se em determinações legislativas federais e estaduais que remontam ao século passado, quando da criação da política de assistência social compartilhada; b) a realização deste financiamento por intermédio de uma transferência automática entre fundos orçamentários encontra guarida na própria Lei Estadual que instituiu o FEAS – Fundo Estadual de Assistência Social.

15. De se notar, portanto, que muito embora a Resolução SEDESE nº. 459/2010 tenha convencionado denominar seu conteúdo de *Piso Mineiro*, se limitou a criar o *nomen iuris* para uma sistemática que, na verdade, já existia há diversos anos, consolidando, no âmbito do Poder Executivo, a transferência automática entre fundos e a gestão compartilhada da rede socioassistencial.



PARECER SEPLAG/AJA Nº. 0364/2012

16. Assim, a Resolução SEDESE nº. 459/2010, subordinada a atos legislativos federais e estaduais plenamente vigentes, que a antecedem, e tendo retirado seu fundamento de validade de referidos atos, sendo a eles acessória se limitou a pormenorizar a aplicação prática de uma política já existente e estampada no ordenamento jurídico pátrio.

17. Noutro vértice, ressalta-se que o dirigente máximo da SEDESE à época detinha plena competência para expedir o ato, na medida em que é natural que esta Secretaria, na qualidade de órgão gestor do FEAS – Fundo Estadual de Assistência Social, normatize comportamentos *interna corporis* destinados a orientar a aplicação específica dos recursos de referido fundo orçamentário⁵

Neste sentido, é de se atestar pela legalidade do Piso Mineiro de Assistência Social, já que a Resolução SEDESE nº. 459/2010 se limitou a criar o *nomen iuris* para uma sistemática que, na verdade, já existia a diversos anos, consolidando, no âmbito do Poder Executivo, a transferência automática entre fundos e a gestão compartilhada da rede socioassistencial, conforme a Lei Federal nº. 8.742/1993, Lei Estadual nº. 12.227/1996, Decreto Estadual nº. 44.687/2007, e do art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, vale ressaltar que a versão final do contrato deverá ser transcrita para o português, por tradução juramentada, para sua validade no ordenamento jurídico brasileiro, conforme o disposto no art. 13 da Constituição da República c/c art. 140 do Código Civil, arts. 156 e 157 do Código de Processo Civil, art. 148 da Lei nº. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e arts. 18 e 19 do Decreto nº. 13.609, de 21 de outubro de 1943, *in verbis*:

Constituição de 1988

Art. 13. A língua portuguesa é o idioma oficial da República Federativa do Brasil.

Código Civil

Art. 140. Os escritos de obrigação redigidos em língua estrangeira serão, para ter efeitos legais no país, vertidos em português.

Código de Processo Civil

Art. 156. Em todos os atos e termos do processo é obrigatório o uso do vernáculo.

Art. 157. Só poderá ser junto aos autos documento redigido em língua estrangeira, quando acompanhado de versão em vernáculo, firmada por tradutor juramentado.

⁵ O art. 6º da lei que instituiu o fundo mencionava como órgão gestor a Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente, que é a atual SEDESE, após desconcentrações realizadas, mantendo-se esta Secretaria sua competência relacionada a assistência social, como delimita a Lei Delegada nº. 180/11.



PARECER SEPLAG/AJA Nº. 0364/2012

Lei nº. 6.015, de 1973

Art. 148. Os títulos, documentos e papéis escritos em língua estrangeira, uma vez adotados os caracteres comuns, poderão ser registrados no original, para o efeito da sua conservação ou perpetuidade. Para produzirem efeitos legais no País e para valerem contra terceiros, deverão, entretanto, ser vertidos em vernáculo e registrada a tradução, o que, também, se observará em relação às procurações lavradas em língua estrangeira.

Parágrafo único. Para o registro resumido, os títulos, documentos ou papéis em língua estrangeira, deverão ser sempre traduzidos.

Decreto 13.609, de 1943

Art. 18. Nenhum livro, documento ou papel de qualquer natureza que fôr exarado em idioma estrangeiro, produzirá efeito em repartições da União dos Estados e dos municípios, em qualquer instância, Juízo ou Tribunal ou entidades mantidas, fiscalizadas ou orientadas pelos poderes públicos, sem ser acompanhado da respectiva tradução feita na conformidade dêste regulamento.

Parágrafo único. estas disposições compreendem também os serventuários de notas e os cartórios de registro de títulos e documentos que não poderão registrar, passar certidões ou públicas-formas de documento no todo ou em parte redigido em língua estrangeira.

Art. 19. A exceção das traduções feitas por corretores de navios, dos manifestos e documentos que as embarcações estrangeiras tiverem de apresentar para despacho nas Alfândegas e daquelas feitas por ocupantes de cargos públicos de tradutores ou intérpretes, em razão de suas funções, nenhuma outra terá fé pública se não for feita por qualquer dos tradutores públicos e intérpretes comerciais nomeados de acôrdo com o presente regulamento.

Diante disso, a validade jurídica do contrato no ordenamento jurídico brasileiro fica pendente da apresentação de sua tradução juramentada, conforme dispositivos supracitados.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, e considerando que compete a esta Assessoria Jurídica apenas a análise de adequação da presente minuta à legalidade, sem adentrar em critérios de oportunidade e conveniência da Administração, e considerando os questionamentos apresentados pela Procuradoria da Fazenda Nacional, é que se opina favoravelmente à assinatura do acordo de empréstimo com o BIRD, uma vez autorizado pela Lei n.º 19.964, de 2011, e por se encontrar a minuta em conformidade com os objetivos estabelecidos na norma autorizativa, tendo sido, por outro lado,



PARECER SEPLAG/AJA Nº. 0364/2012

observada a Constituição da República, na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Resolução do Senado Federal n.º 43/2001.

É o parecer.

À consideração superior.

Belo Horizonte, 24 de julho de 2012.

RENATA COUTO SILVA DE FARIA
Procuradora do Estado - Assessora-Jurídica
OAB/MG 83.743 – Masp 1.066.594-1

TÉRCIO LEITE DRUMMOND
Procurador do Estado - Assessor-Chefe

“APROVADO EM: 03/08/12”
SÉRGIO PESSOA DE PAULA CASTRO
Procurador Chefe da Consultoria Jurídica
Masp 598.222-8 - OAB/MG 62.597