



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais
Consultoria Jurídica

Parecer nº 16.343 - AGE/CJ

Belo Horizonte, 28 de maio de 2021.

Procedência: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag).

Interessado: Coordenador dos Comitês Gestores Pró-Brumadinho e Pró-Rio Doce e Secretário de Estado Adjunto de Planejamento e Gestão.

Parecer Jurídico AGE/CJ: 16.343

Data: 28 de maio de 2021.

Classificação temática: Direito Financeiro. Orçamento. Classificação de receitas.

Precedentes: Parecer Jurídico AGE/CJ 16.299.

Ementa:

DIREITO FINANCEIRO. ORÇAMENTO. CLASSIFICAÇÃO DE RECEITAS. Acordo judicial para reparação integral dos danos ocasionados pelo rompimento da barragem Córrego do Feijão em Brumadinho. Obrigações de pagar referentes à reparação e à compensação dos danos do desastre vinculadas à realização de projetos específicos. Recursos destinados globalmente à aplicação em despesas de capital. Enquadramento na categoria *Receitas de Capital*, subcategoria *Outras Receitas de Capital*.

Referências normativas: Código Civil. Código de Processo Civil. Código Tributário Nacional. Lei de Responsabilidade Fiscal. Leis Federais nºs 4.320, de 1.964, 7.347, de 1985, e 9.715, de 1998.

RELATÓRIO

1. O Secretário de Estado Adjunto de Planejamento e Gestão e Coordenador do Comitê Gestor Pró-Brumadinho direcionou o Ofício SEPLAG/RAM - FINANCEIRO nº 21/2021 (sei! nº 30057256) à Advocacia Geral do Estado, formulando consulta acerca da classificação da receita proveniente do *“Termo de Reparação Judicial”* que ingressará nos cofres públicos estaduais.
2. Consoante informado, em razão do acordo judicial para reparação integral dos danos ocasionados pelo rompimento da barragem Córrego do Feijão, firmado em 4 de fevereiro de 2021, no Processo de Mediação SEI nº 0122201-59.2020.8.13.0000, perante o CEJUSC 2º Grau do TJMG, serão repassados diretamente ao Estado de Minas Gerais R\$ 11.060.000.000,00

(onze bilhões e sessenta milhões de reais), que serão “destinados exclusivamente à execução das obrigações dos Anexos II.3, III e IV, e também o disposto no item 4.4.10 do ACORDO JUDICIAL, que prevê o valor de R\$ 310 milhões para despesas públicas e contratação de pessoal em função do Rompimento”.

3. Assim, o consulente questiona: “Como deve ser classificada a receita proveniente do Termo de Reparação Judicial que ingressará nos cofres públicos?”

4. É o relatório, em síntese.

I. Natureza do acordo judicial firmado com a Vale S.A.

5. Antes de prosseguir com a análise do questionamento central da consulta, que é sobre a classificação legal que deverá ser dada à receita proveniente do acordo, interessa o exame da natureza jurídica dessa avença.

6. O “ACORDO JUDICIAL PARA REPARAÇÃO INTEGRAL RELATIVA AO ROMPIMENTO DAS BARRAGENS B-I, B-IV E B-IVA / CÓRREGO DO FEIJÃO”, firmado no Processo de Mediação SEI nº 0122201-59.2020.8.13.0000, perante o CEJUSC 2º Grau do TJMG, encontra fundamento, dentre outros, no art. 5º, § 6º, da Lei Federal nº 7.347, de 1985, conforme consta do seu “considerando” XIV, *in verbis*:

“que o **TERMO DE COMPROMISSO**, regido na forma do art. 5º, parágrafo 6º, da Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, com a redação que lhe foi dada pela Lei Federal 8.078, de 11 de setembro de 1990, é uma alternativa constitucional e legal para a resolução consensual de conflitos, permitindo que as partes alcancem por essa via, com viés essencialmente resolutivo, pragmático e eficaz, a defesa do bem jurídico tutelado, reduzindo custos e diminuindo o tempo de resposta da ação controladora;”

7. O § 6º do art. 5º da Lei Federal nº 7.347, de 1985, Lei da Ação Civil Pública, dispõe que “os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”. Como sobressai do dispositivo, o termo de compromisso celebrado com base nele configura um acordo celebrado entre as partes interessadas com o objetivo de proteger direitos de natureza transindividual, bem como substituir penalidades com a imposição de obrigações líquidas e certas.

8. Todavia, mais do que prever cominações para compromissos de ajustamento de conduta, o acordo em pauta prevê obrigações de fazer e de pagar concretas, como forma de reparação dos danos multitudinários ocasionados pelo rompimento das barragens de propriedade da Vale no Município de Brumadinho.

9. Assim, abrangendo termos de compromisso de ajustamento de conduta, bem como diversos litígios e relações processuais que orbitavam em torno do desastre, restou entabulada, no mencionado acordo judicial, uma solução consensual direcionada a obter a reparação dos danos causados pelo evento.

10. Não houve, portanto, pleno voluntarismo da Vale S.A. em pactuar o pagamento dos valores referenciados no acordo, uma vez que as quantias que

ela se obrigou a pagar e a executar refletem o resultado do que decisões técnicas interinstitucionais entenderam como suficientes para a reparação e a compensação socioambientais e socioeconômicas dos danos, denotando que as exaustivas negociações empreendidas, mais do que apenas uma cooperação, buscavam realizar direitos e recompor danos, sendo a solução consensual apenas um instrumento para realizar isso, cientes que estavam as autoridades envolvidas de que sua adoção atenderá ao interesse público de forma mais rápida e eficaz, abreviando processos judiciais e administrativos que poderiam se alongar e impedir a reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem.

11. Além de pesar contra a Vale a sua notória a culpa, o Juízo da 2ª Vara de Fazenda Pública Estadual da Comarca de Belo Horizonte/MG proferiu sentença parcial de mérito reconhecendo, no bojo das ações nº 5026408-67.2019.8.13.0024, 5044954-73.2019.8.13.0024 e 5087481.2019.8.13.0024, a responsabilidade da mineradora pela ocorrência do rompimento das barragens.
12. E com todos os efeitos que o ato processual engendra, o acordo fora homologado judicialmente por meio de sentença proferida em audiência de mediação, no âmbito do CEJUSC de 2º Grau do TJMG, com os seguintes termos: *“Homologamos o termo de acordo firmado entre as partes e instituições jurídicas, o qual passa a fazer parte desta ata, para que produza seus jurídicos e legais efeitos”*.
13. Enfim, o acordo judicial em pauta, além de estar fundamentado meramente no art. 5º, § 6º, da Lei Federal nº 7.347, de 1985, constituiu uma transação amparada pelo art. 840[1] do Código Civil, a qual restou homologada judicialmente, nos termos do art. 487, inc. III, “b”, do CPC[2], vindo a constituir sentença de mérito acobertada por coisa julgada.
14. Ademais, o conteúdo do acordo consiste basicamente em obrigações de pagar e de fazer concernentes à reparação e à compensação dos danos do desastre, na forma preconizada pelo § 3º[3] do art. 225 da Constituição Federal e pelo § 1º[4] do 14 da Lei Federal 6.938, de 31 de agosto de 1981.
15. Por esse viés, então, o acordo judicial em questão não se aproxima das modalidades de ajustes que se estabelecem mediante união de esforços e mútua colaboração dos partícipes para atingimento de um objetivo comum, já que o acordo em tela ostenta nítida contraposição de interesses entre as partes.
16. Nesses ajustes, além de o fundamento jurídico ser diverso, estando previsto no art. 116 da Lei Federal nº 8.666, de 1993, não há a finalidade de pôr fim a conflitos e a litígios, mas sim de conjugar interesses recíprocos para que haja a cooperação mútua dos partícipes.
17. Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro[5], *“define-se o convênio como forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração”*. No acordo judicial celebrado com a Vale, não há, pois, reciprocidade de interesses ou mútua cooperação no plano material. A cooperação que nele se percebe decorreu de preceitos de natureza processual, mormente do art. 6º do CPC, segundo o qual, *“todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva”*.
18. Por outro lado, contudo, não há como se ignorar que o acordo

judicial celebrado também não adequa à figura do contrato a estabelecer obrigações contrapostas que se exauram com o respectivo cumprimento.

19. Por conseguinte, as obrigações de pagar e fazer decorrentes do acordo judicial, ainda que se refiram à reparação e à compensação dos danos do desastre, extrapolam o sentido de indenização pura e simples, pois **estão vinculadas à realização de projetos específicos**. Em outras palavras, os recursos que ingressarão derivados das obrigações de pagar estão vinculados a objetos definidos, circunstância que aproxima o acordo dos ajustes convenientes e seus congêneres.
20. Nessa senda, a adequada caracterização da receita que ingressará em razão do cumprimento das obrigações de pagar definidas no acordo judicial não será alcançada pelo simplista enquadramento como indenização. Afinal, tal caracterização depende de uma análise global das cláusulas contidas no instrumento de formalização do acordo, cujo resultado revele, ou o predomínio da desforra de um dano ao Estado pelo pagamento formal de uma indenização, ou, ao revés, ao atingimento de um objetivo pré-estabelecido, mediante a execução de projetos definidos no próprio texto do acordo.
21. No caso do acordo celebrado com a Vale S.A., é nítida a atribuição da receita que ingressará a projetos específicos. A enumeração exaustiva dos projetos por ele contemplados é circunstância fundamental, que caracteriza e constitui o próprio acordo judicial celebrado, juntamente com a respectiva estimativa de valores para sua execução - estimativa que se justifica pela previsão de posterior detalhamento, durante a execução do acordo, de cada um dos projetos contemplados, podendo resultar em adequação dos valores. Entretanto, a possibilidade de adequação dos projetos por ocasião de seu detalhamento não dá azo à substituição ou subversão dos projetos, sob pena de insubsistência do próprio acordo. Com efeito, as limitadas hipóteses de alteração dos projetos previstos no acordo devem observar a sistemática por este estabelecida, sempre relacionada à inviabilidade técnica supervenientemente constatada pelos compromitentes e submetida ao juízo competente pela execução do acordo (observado a intangibilidade do ato jurídico perfeito e da coisa julgada).
22. Não se pode olvidar, ainda que a propósito de vinculação legal, mas que também pode ser transposta para vinculação judicial, que o mecanismo fonte/destinação de recursos é obrigatório, conforme previsto no art. 8º, parágrafo único, e art. 50, inciso I, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

“Art. 8º (...)
Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. (...)
Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:
I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;”
23. Embora não haja um modelo padronizado a ser adotado é

importante que seja possível prestar contas da utilização desses recursos ao Poder Judiciário, perante o qual foi celebrado o acordo, sendo, portanto, a instância com competência para decidir acerca do cumprimento do acordo, e aos órgãos de controle do Poder Executivo. Portanto, é imprescindível o cotejo dessas características elementares e peculiares do acordo celebrado com a Vale S.A. para perquirir o adequado enquadramento da receita decorrente das obrigações de pagar da Vale S.A., vinculadas que são aos projetos especificados no acordo.

II. Classificação da receita proveniente do acordo judicial celebrado com a Vale S.A.

24. Passemos, então, a perscrutar o enquadramento dos recursos pagos pela Vale S.A ao Estado, em função do acordo judicial, na classificação da receita prevista na Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.
25. Como se disse alhures, o montante de R\$ 11.060.000.000,00 (onze bilhões e sessenta milhões de reais) será repassado ao Estado de Minas Gerais para a reparação e a compensação socioeconômica e socioambiental dos danos decorrentes do rompimento das barragens da Vale em Brumadinho. Sua natureza é, sem dúvida, indenizatória. E por ser indenizatória, não fosse o fato de haver uma aplicação vinculada no próprio acordo judicial, sua categoria econômica seria, longe de dúvidas, como *Receita Corrente*, subcategoria *Outras Receitas Correntes*, item *Indenizações*, código 1921.00.00, conforme a Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015-2/arquivos%20portarias-sof/portaria-interm-163_2001_atualizada_2015_02set2015.pdf/).
26. Deveras, uma interpretação literal e irrefletida do Anexo nº 3 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/anexo/ANL4320-64.pdf) da Lei Federal nº 4.320, de 1964, ignorando-se todas as complexidades e superlativos do acordo judicial em referência, atrairia a inclusão das receitas provenientes da avença no item *Indenizações* da subcategoria *Outras Receitas Correntes*. Confira-se:

1.5.0.00 - Receitas Diversas:

1.5.1.00 - Multas.

1.5.2.00 - Cobrança da Dívida Ativa.

1.5.3.00 - Indenizações e Restituições.

1.5.4.00 - Outras Receitas Diversas

2.0.0.00 - RECEITAS DE CAPITAL:

2.1.0.00 - Operações de Crédito.

2.2.0.00 -Alienação de Bens Móveis e Imóveis.

2.3.0.00 - Amortização de Empréstimos Concedidos.

2.4.0.00 - Transferências de Capital

2.4.1.00 - Auxílios da União

2.4.2.00 - Auxílios dos Estados.

- 2.4.3.00 - Auxílios dos Municípios
- 2.4.4.00 - Auxílios Diversos.
- 2.5.0.00 - Outras Receitas de Capital

27. Ocorre que o emprego dos recursos provenientes do acordo em referência está vinculado à execução de ações reparatórias e compensatórias específicas, observado que, nos termos da Nota Técnica da Diretoria Central de Análise Fiscal da Superintendência de Planejamento e Orçamento da Seplag, “os recursos da Vale se tratam, em sua quase totalidade, de valores destinados a despesas que implicarão em eventos modificativos aumentativos no patrimônio líquido do Estado - característica comum a recursos de capital”. Trata-se, pois, de *Despesas de Capital*, compreendidos na execução de investimentos públicos de grande vulto. Assim, serão realizados projetos e obras de mobilidade urbana, de fortalecimento do setor público e de segurança hídrica em importe que supera os 10 bilhões de reais.
28. Partindo dessa observação, pensamos que enquadrar todas essas receitas na categoria econômica composta pelas *Receitas Correntes*, especificamente em *Outras Receitas Correntes*, pelo só fato de haver identidade com o item que a integra, *Indenizações*, desprezando a destinação que lhe será dada, não se mostra razoável, sendo possivelmente ilegal. Isso porque o § 1º do art. 11 da Lei Federal nº 4.320, de 1964, estabelece que são correntes as receitas “quando destinadas a atender despesas classificáveis em *Despesas Correntes*”, e o § 2º do mesmo artigo, a contrario, que são de capital as receitas “destinadas a atender despesas classificáveis em *Despesas de Capital* e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente”.
29. Do que se extrai da classificação legal das receitas públicas, principalmente da dicotomia entre as *Receitas Correntes* e *Receitas de Capital*, para o enquadramento em ou uma outra categoria, o legislador considerou não apenas a origem dos recursos e a natureza da relação jurídica que enseja o seu ingresso nos cofres públicos, mas também a destinação que se dará à disponibilidade havida. É nesse sentido que, conforme colocamos no parágrafo precedente, as *Receitas Correntes* estão correlacionadas à execução de *Despesas Correntes* e as *Receitas de Capital*, à execução de *Despesas de Capital*, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 11 da Lei Federal nº 4.320, de 1964.
30. Diante dessa inevitável constatação, entendemos que, quando da classificação da receita, o item discriminado deverá atentar para a natureza da destinação que se dará a ela, se será em gastos correntes, ou se será em gastos de capital. E mais: é preciso que a alocação da receita em algum item discriminado pelo Anexo nº 3 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/anexo/ANL4320-64.pdf) da Lei Federal nº 4.320, de 1964, e pela regulamentação promovida pela Portaria Interministerial nº 163, de 2001, esteja em consonância com o art. 11 da própria Lei Federal nº 4.320, de 1964. Até mesmo porque a razão de existir desse anexo, conforme o art. 8º, § 1º, do diploma, é apenas o estabelecimento dos códigos decimais de identificação para os itens da discriminação da receita, a fim de operacionalizar a classificação do § 4º do art. 11 e do art. 13 da lei, no momento da escrituração da receita e do empenhamento da despesa. Mister contábil esse que, obviamente, deverá estar de acordo, sobretudo, as normas previstas no corpo da própria lei, considerando, ainda, que os códigos gerais nela previstos não suplantam a utilização de códigos locais, que se mostrarem mais adequado ao cumprimento das suas normas, conforme o § 3º do art. 8º do diploma.

31. Para a melhor compreensão da questão, mostra-se indispensável a leitura do art. 8º da Lei Federal nº 4.320, de 1964:
- "Art. 8º A discriminação da receita geral e da despesa de cada órgão do Governo ou unidade administrativa, a que se refere o artigo 2º, § 1º, incisos III e IV obedecerá à forma do [Anexo nº 2](#).
- § 1º **Os itens da discriminação da receita e da despesa, mencionados nos artigos 11, § 4º, e 13, serão identificados por números de códigos decimal, na forma dos [Anexos nºs 3 e 4](#).**
- § 2º Completarão os números do código decimal referido no parágrafo anterior os algarismos caracterizadores da classificação funcional da despesa, conforme estabelece o [Anexo nº 5](#).
- § 3º **O código geral estabelecido nesta lei não prejudicará a adoção de códigos locais.**"
32. Conforme se depreende, a previsão dos códigos numéricos dispostos nos anexos da lei facilita a identificação das categorias econômicas das receitas e das despesas, a saber *Receitas Correntes* (1), *Receitas de Capital* (2), *Despesas Correntes* (3) e *Despesas de Capital* (4), bem assim dos seus consequentes desdobramentos. Mas a definição e o critério de enquadramento em uma ou outra categoria devem inevitavelmente ser buscados no texto da própria lei, do qual destacamos os §§ 1º e 2º do art. 11, que já explicamos.
33. Esses esclarecimentos podem parecer óbvios, mas se fazem necessários por ser até natural, segundo supomos, que o exercício de classificação de receitas seja cumprido de forma maquinal, sem atentar para situações excepcionais, como é o caso da que está em análise, e partindo e se encerrando apenas nos esquemas e nos códigos, olvidando o texto dos artigos da Lei Federal nº 4.320, de 1964, que são os reais definidores das categorias econômicas das receitas e das despesas.
34. Portanto, insistimos que o item *Indenizações da subcategoria Outras Receitas Correntes* apenas contempla as indenizações em geral, que ingressam nos cofres públicos sem estar vinculadas a uma correspondente despesa específica e que, por isso, são absorvidas pelo orçamento, aumentando a disponibilidade financeira do Estado. Esse tipo de indenização corresponde, em geral, aos danos e lesões de pequena monta sofridos pelo Estado, que se vê impelido a recompor o numerário equivalente ao prejuízo sofrido, com vistas ao exercício do seu direito de lesado e à manutenção do valor do seu patrimônio, e não para promover a substituição ou o reparo imediato do bem material lesionado. *Exempli gratia*, não é com o numerário que ressarciu o extravio de um computador que o Estado compra outro computador.
35. Essa lógica, contudo, não se aplica ao caso dos recursos oriundos do acordo judicial firmado com a Vale, em função da complexidade e extensão dos danos, da enormidade das cifras envolvidas e da aplicação programada e vinculada como resultado da solução consensual homologada judicialmente. Evidentemente, no caso da reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem da Vale S.A. em Brumadinho, não seria factível ao Estado realizar as despesas previstas no acordo judicial, com disponibilidade financeira à custa do seu orçamento, independentemente do efetivo pagamento do montante do ressarcimento pela mineradora.
36. É diante disso que, na nossa compreensão, os recursos do acordo

do judicial, em uma perspectiva jurídica, não se acomodariam, ao menos em sua integralidade, no subitem *Indenizações* da subcategoria *Outras Receitas Correntes*. Apenas a parcela desses haveres que tiver sua aplicação vinculada a *Despesas Correntes* de custeio é que seria passível de enquadramento nesse item.

37. Ainda nesse particular, releva consignar que a categoria econômica da receita, que é referenciada pelo primeiro dígito do código, tem a finalidade de discriminar o impacto econômico dos recursos arrecadados ou recebidos pelos cofres públicos. No caso dos recursos do acordo, os elementos que o definem, inegavelmente, aproximam-no de todos aqueles que partilham dos mesmos impactos derivados das *Receitas de Capital*, considerando que a quase integralidade deles será empregada em despesas de *Investimento*.

38. Aqui tem lugar o princípio da especificação ou especialização, que encontra previsão no art. 5º da Lei Federal nº 4.320, de 1964, *in verbis*:

Art. 5º A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único.

39. Nas palavras de Harrison Leite^[6]:

O orçamento não pode ser genérico, estabelecer gastos sem precisão ou valer-se de termos ambíguos. Deve ser o mais claro possível, com receitas e despesas bem discriminadas, demonstrando o recurso desde a sua origem até a sua aplicação final. Nesse sentido, o princípio da especificação veda que se consignem no orçamento dotações globais para atender indiferentemente, as despesas nele previstas, o que facilitará a sua análise por parte das pessoas (art. 5º, da Lei n. 4.320/64). Somente assim poderá fazer avaliações do desempenho gerencial e analisar a aplicação dos princípios da economicidade, eficiência e efetividade.

40. Conforme a referida Nota Técnica da Diretoria Central de Análise Fiscal da Superintendência de Planejamento e Orçamento da Seplag:

A título de registro, é bom que se frise, a Fonte de Recurso é a única ferramenta orçamentária capaz de conectar a execução orçamentária da receita com a da despesa. Com isso, em consonância ao prescrito no art. 8º da Lei Complementar 101/2000 (LRF), tem o objetivo de **evidenciar e discriminar os recursos legalmente vinculados a finalidade específica**. Isto é, havendo dúvida ou não a respeito da vinculação dos valores liberados, o posicionamento das equipes técnicas, dadas as peculiaridades envolvendo as tratativas em questão, foi no sentido de garantir maior transparência e evidenciar tanto o destino dado aos recursos, como sua origem/ tratamento dado na parte receita.

41. Entender de modo diverso, para além de contrariar a Lei Federal nº 4.320, de 1964, ainda conduziria as contas públicas do Estado a uma grande desordem orçamentária e fiscal, haja vista que ensejaria um irreal superávit financeiro na *Receita Corrente Líquida*, quando, na verdade, a disponibilidade financeira decorrente do acordo, além de ser episódica, está vinculada a

Investimentos predeterminados e seguirá influxos condicionados pelas regras a que o próprio Estado se obrigou a cumprir em juízo, as quais, embora em consonância com as normas de Direito Financeiro, não têm a mesma lógica de uma ordinária arrecadação de *Receita Corrente*.

42. A propósito, adverte a Nota Técnica da Diretoria Central de Análise Fiscal da Superintendência de Planejamento e Orçamento da Seplag:

“A discussão a respeito dos impactos fiscais advindos do novo acordo judicial com a Vale têm origem no fato de que as receitas públicas, a depender de seu tratamento/classificação, podem interferir nas bases de cálculo de vários indicadores de sustentabilidade e gestão fiscal, gerar novas obrigações tributárias ou não, dentre outros. Nessa feita, o crucial sob o ponto de vista fiscal, ao entendimento desta Diretoria, é saber se os recursos produzirão impacto na Receita Corrente Líquida (RCL) – indicador responsável por balizar os principais alicerces fiscais do Estado, como o limite de gastos com despesa de pessoal, endividamento, definição dos limites para emendas parlamentares, reserva de contingência, pagamento do PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, dentre outros.

Diante disso, a seguir esposamos brevemente os pontos centrais que entendemos devem ser levados em consideração para a tomada de decisão:

i) Em contexto de modernização da orçamentação pública, é possível verificar na doutrina um enfoque nos conceitos orçamentários em detrimento dos processos de registro e evidenciações contábeis. Nesse sentido, a atual ênfase do orçamento adaptativo impõe ao gestor público que sua preocupação esteja voltada para o controle e redução do déficit público. Portanto, quanto aos recursos oriundos da Vale, caso se entenda preponderar uma interpretação civilista a respeito da natureza jurídica do fato gerador - no caso de classificá-los na matriz de “Indenização” – isso afetará diretamente a missão de operacionalidade decisória essencial à missão orçamentária e, como se poderá ver nos pontos a seguir, contribuirá para uma pressão de aumento do déficit público

ii) Os recursos da Vale são preenchidos de peculiaridades, seja pelo montante, seja pela forma como entrarão nos cofres públicos, qual seja, com objeto de gasto definido. Isto é, em termos de gestão fiscal, isso implica dizer que são recursos de impacto fiscal nulo (receita = despesa). Nessa linha, caso os recursos da Vale sejam considerados como receita de indenização, produzirão uma alteração controversa no principal parâmetro regulamentador da atividade fiscal do Estado, a RCL, já que somaria à sua base de cálculo, mesmo que essa entrada dos recursos não tenha o condão de gerar aumento real na margem de gestão fiscal do Estado. Isto é, caso tratados os recursos como indenizatórios, serão classificados como receita corrente e, com isso, produzirão um alargamento artificial na margem fiscal do Estado, já que levará a uma RCL maior

43. Em termos de gestão fiscal, a entrada dos recursos oriundos do

acordo judicial, em que pese a exorbitância da cifra, terá impacto fiscal nulo, haja vista que o objeto do gasto já está definido, e o Estado não tem margem de discricionariedade em relação ao vulto financeiro do ingresso, estando a integralidade da receita vinculada a despesas específicas. Hipoteticamente, caso tais recursos fossem categorizados como *Receita Corrente*, o Estado teria um alargamento na sua margem fiscal totalmente artificial, em franca contrariedade ao princípio do equilíbrio orçamentário, que determina a busca e a manutenção da estabilidade fiscal.

44. O art. 1º, em seu *caput* e § 1º, da LRF expressa a essência desse princípio:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece **normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal**, com amparo no [Capítulo II do Título VI da Constituição](#).

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

45. Nessa linha de intelecção, entendemos que a parcela dos recursos que será empregada em *Despesas de Capital*, logicamente, não deve ser classificada como *Receita Corrente*, pois, como já restou demonstrado, é indiscutível que apenas podem ser classificadas nessa categoria as receitas “quando destinadas a atender despesas classificáveis em *Despesas Correntes*” (art. 11, § 1º, da Lei Federal nº 4.320, de 1964), sem descuidar de todos os nefastos efeitos que seriam atraídos caso se entenda e se proceda de modo diverso.
46. Enfim, em nossa compreensão, apenas a parcela do acordo que será destinada a executar *Despesas de Custeio* ou *Transferências Correntes* é que reuniria os elementos normativos relacionados à categoria econômica das *Receitas Correntes*. Ao passo que a parcela programada para ser executada em *Investimento* ou *Inversões Financeiras (Aquisição de Imóveis)*, que qualificam *Despesas de Capital*, consideramos que deva ser classificada na categoria econômica das *Receitas de Capital*.
47. Indo além, quanto à subcategoria econômica da receita, confira-se, mais uma vez, Nota Técnica da Diretoria Central de Análise Fiscal da Superintendência de Planejamento e Orçamento da Seplag:

iii) O campo de classificação de receita responsável por discriminar um recurso enquanto corrente ou de capital é o primeiro dígito do código de natureza de receita. A título de registro, o código orçamentário de classificação de receita é composto por 13 dígitos, 8 definidos pela União e 5 adicionais criados por MG, subdivididos nos dois últimos campos. Retomando, tal campo - 1º dígito - é denominado Categoria Econômica da Receita e, como o próprio nome diz, tem a finalidade de discriminar o impacto econômico provocado pelos recursos

arrecadados nos cofres públicos. Nesse contexto, os recursos em comento apresentam elementos que os aproximam do enquadramento das receitas de capital, visto que quase a integralidade dos recursos serão destinados a despesas que implicarão em eventos modificativos aumentativos no patrimônio líquido do Estado.

iv) Seguindo a lógica de classificação tradicional sucessiva vigente no ementário de classificações orçamentárias da receita, uma vez definido o tratamento a ser conferido segundo o critério de impacto econômico atrelado aos recursos arrecadados, a etapa seguinte de classificação é definida pela Lei 4.320/64 em seu art. 11, § 2º, da forma como se segue:

i) Receitas Correntes:

- a) Receita Tributárias;
- b) Receita de Contribuições;
- c) Receita Patrimonial;
- d) Receita Agropecuária;
- e) Receita Industrial;
- f) Receita de Serviços;
- g) Transferências Correntes;
- h) Outras Receitas Correntes;

ii) Receitas de Capital:

- a) Operações de Crédito;
- b) Alienação de Bens;
- c) Transferências de Capital;
- d) Outras Receita de Capital.

Como é possível perceber, a lei dos orçamentos define, numerus clausus, um restrito universo de enquadramentos possíveis, havendo, para as duas categorias, corrente ou de capital, um classificador residual, denominado “Outras Receitas Correntes” e “Outras Receitas de Capital”, respectivamente. Caso acolhidas as ponderações feitas até o momento, prepondera, portanto, entendimento de que os recursos não devem ser tratados enquanto receitas correntes, já que se destinam a atender predominantemente despesas de capital. Ademais, classificá-los na categoria econômica de Receitas Correntes implicaria em severos impactos para a gestão fiscal sustentável do Estado de Minas Gerais. Nessa linha de entendimento, por conseguinte, resta ao gestor um universo ainda mais restrito de enquadramentos possíveis, agora dentro da matriz de “Receitas de Capital”.

Por sua vez, há que se observar inexistir, de forma perfeita, uma subsunção da natureza jurídica dos recursos em comento, aos descritivos dos enquadramentos específicos (não-residuais) das “Receitas de Capital”, constantes das alíneas “a” a “c” do item “ii” acima. Isso, pois os recursos da Vale não se tratam de operações de crédito, nem alienações, tampouco de transferências – dependentes que estão estas do elemento volitivo/discricionário incompatível com o acordo judicial em comento. Sendo assim, o desfecho que se entende mais adequado é o tratamento dos

recursos dentro da classificador residual das “Receitas de Capital”, a saber, “Outras Receitas de Capital”.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das peculiaridades e especificidades envolvendo o acordo judicial em discussão, a magnitude do montante a ser executado diretamente pelo Poder Executivo e a conseqüente ameaça de que isso afete o principal indicador fiscal do Estado, a RCL, mesmo sendo recursos de impacto fiscal nulo, o entendimento desta Diretoria é no sentido de recomendar que, de pronto, não sejam tratados dentro da matriz de “Receitas Correntes”. Soma-se a esse argumento o do fato de que os recursos da Vale se tratam, em sua quase totalidade, de valores destinados a despesas que implicarão em eventos modificativos aumentativos no patrimônio líquido do Estado - característica comum a recursos de capital. Por fim, tendo em vista que são restritos os enquadramentos disponíveis dentro da matriz de “Receitas de Capital”, bem como considerando inexistir correspondência razoável em relação aos enquadramentos específicos (não residuais) instituído na lei dos orçamentos, sugere-se sejam os recursos da Vale classificados dentro da matriz de “Outras Receitas de Capital”.

48. Na nossa percepção, portanto, a parcela dos recursos pagos pela Vale, à conta do acordo judicial, que será aplicada em *Despesas de Capital* consiste em uma inequívoca *Receita de Capital*, mas, não se qualificando como operação de crédito, alienação de bem, amortização de empréstimo ou transferência de capital, sua discriminação legal mais adequada seria em *Outras Receitas de Capital*.
49. Essa linha de intelecção é a que mais se adequa à Lei Federal nº 4.320, de 1964, de maneira, que na nossa compreensão, considerando todas as peculiaridades do acordo judicial em referência, as quais, em última análise, tornam-no *sui generis* em muitos aspectos, a Portaria Interministerial nº 163, de 2001, carece de adequação. Isso porque, *permissa venia*, a regulamentação por ela realizada, no tocante ao detalhamento das categorias econômicas previstas na Lei Federal nº 4.320, de 1964, notoriamente atende aos imperativos e à conveniência da União, restando aos demais entes federados segui-la, não sem muitas dificuldades, buscando conformar as peculiaridades das suas finanças com a discriminação prescrita pela Secretaria do Tesouro Nacional.
50. Apenas para ilustrar essa constatação, basta mencionar que a subcategoria *Outras Receitas de Capital* é desdobrada pela Portaria Interministerial nº 163, de 2001, entre outras, em *Resultado do Banco Central e Receita Auferida por Detentores de Títulos do Tesouro Nacional Resgatados*, que são receitas notoriamente pertinentes à União. Daí ser forçoso reconhecer que, na espécie, também se impõe a devida adequação da portaria.

CONCLUSÃO

51. Em face do exposto, conclui-se que o enquadramento dos recursos pagos pela Vale, à conta do acordo judicial, destinados globalmente à aplicação em *Despesas de Capital*, mas, não se qualificando como operação de crédito, alienação de bem, amortização de empréstimo ou transferência de capital, têm sua discriminação legal mais adequada como *Outras Receitas de Capital*.

À consideração superior.

Belo Horizonte/MG, 28 de maio de 2021.

Ricardo Agra Villarim

Procurador do Estado

MASP 1.327.259-6 OAB/MG 142.772

Danilo Antonio de Souza Castro

Procurador do Estado

MASP 1.120.503-6 - OAB/MG 98.840

De acordo,

Belo Horizonte, data supra.

Wallace Alves dos Santos

Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica

MASP 1.083.139-4 OAB/MG 79.700

Aprovado.

Sérgio Pessoa de Paula Castro

Advogado-Geral do Estado de Minas Gerais

MASP 598.222-8 OAB/MG 62.597

[1] Art. 840. É lícito aos interessados prevenirem ou terminarem o litígio mediante concessões mútuas.

[2] Art. 487. Haverá resolução de mérito quando o juiz:

(...)

III - homologar:

(...)

b) a transação;

[3] Art. 225 (...)

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

[4] Art. 14 (...)

§ 1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

[5] Direito Administrativo. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

[6] Manual de Direito Financeiro. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 149.



Documento assinado eletronicamente por **Danilo Antonio de Souza Castro, Procurador(a) do Estado**, em 28/05/2021, às 13:15, 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 **Ricardo Agra Villarim, Procurador do Estado**, em 28/05/2021, às 14:22, 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 **Wallace Alves dos Santos, Procurador(a) do Estado**, em 28/05/2021, às 14:23, 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 **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 28/05/2021, às 14:28, 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, informando o código verificador **30135823** e o código CRC **EB6CDD9C**.

