



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Processo nº 2017/50863-0

Assunto: **Contas de Governo – Exercício de 2016**

Responsável: **Simão Robison Oliveira Jatene**

Órgão remetente: **Governo do Estado do Pará**

Contas de Governo. 2016. Balanço Geral. Pontos nodais:

- 1. Limites com saúde e educação.** Cumprimento meramente formal, sem reflexo na qualidade do ensino. Descumprimentos das disposições da Resolução TCE/PA nº 18.571/14. Expedição de Determinação.
- 2. Gasto com pessoal.** Gastos acima do limite estabelecido no art. 59, §1º, II, da LRF. Emissão de alerta.
- 3. Política de recrutamento de pessoal.** Contratação de temporários como prática reiterada e sistêmica. Expedição de Determinação.
- 4. Operações de crédito.** Plena observância aos limites disposto na legislação. Atrasos na publicação da abertura de créditos suplementares reconhecidos e prontamente corrigidos pelo Governo do Estado.
- 5. Taxa Mineral.** Tredestinação. Aplicação em órgãos estranhos ao poder de polícia. Expedição de Determinações.
- 6. Programa Saneamento Básico.** Não atingimento das metas estabelecidas no planejamento governamental. Inobservância das deliberações constantes da Resolução TCE/PA nº 18.429/2013. Expedição de Determinações.

Parecer pela regularidade das contas, com determinações e recomendações, na forma do art. 101, I a III do Regimento Interno do TCE/PA.

RELATÓRIO

Trata-se de exame da legalidade das Contas de Governo do Estado do Pará, de responsabilidade do Excelentíssimo Sr. **Simão Robison Oliveira Jatene** – referente ao exercício financeiro de 2016.



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

O processo, composto por 5 volumes, está instruído com a documentação necessária à verificação da regularidade das contas no exercício de 2016, atendendo, no essencial, aos termos do **art. 56, da Lei Complementar 101/00**¹.

A unidade técnica, em minudente e elogiável relatório de fls. 2/1339 do volume 5, apontou o **descumprimento de 32% das recomendações feitas pelo Tribunal de Contas do Estado.**

Em **11/05/2017**, vieram os autos a este parquet.

De relato, é o quanto basta. Segue o opinativo.

FUNDAMENTAÇÃO

Ab initio, antes de adentrar ao mérito do processo, deve-se colocar em perspectiva o cenário político/financeiro vivenciado no ano de 2016 pelo Estado brasileiro.

Como é sabido, as contas públicas estaduais sofreram grandes influxos da crise financeira que se espalhou pela federação, provocando uma redução considerável no crescimento das receitas derivadas.

Sem embargo da retração que atingiu os principais indicadores da atividade econômica nacional, a balança comercial do Estado do Pará foi superavitária na ordem de **R\$9,4 bilhões em 2016** (fls. 14v – volume 5), apresentando um acréscimo no saldo em relação ao ano anterior e **figurando como o terceiro maior índice entre todas as demais unidades federativas.** **Igual sorte não teve o registro de vínculos de empregos formais no estado**, que registrou o fechamento de 39.869 mil postos de trabalho (fls. 16v – volume 5), o que colocou o estado do Pará na 2ª colocação dos piores índices de desemprego dos entes federativos.

Indubitavelmente, a crise econômica que se instalou em todos os rincões da Federação influencia sobremaneira as contas governamentais, a ponto de dificultar a implementação de políticas públicas tão caras ao interesse social.

¹ Art. 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

De outra banda, nenhuma crise econômica pode servir de justificativa para condutas que se afastem das balizas que delimitam uma gestão fiscal transparente e responsável. É nos momentos de convulsão, pois, que avultam em importância os comandos da Lei de Responsabilidade Fiscal, erigidos, justamente, para evitar-lhes o surgimento ou extirpar seus efeitos deletérios, reconduzindo as contas públicas para o trilho da normalidade.

Pois bem.

Neste cenário, é de se **ênfatizar o papel do Ministério Público de Contas**, que, não sendo instituição figurativa, detém relevantíssimas responsabilidades extraídas diretamente da Carta da República. Nesse passo, tendo atuação voltada para a proteção do patrimônio e das finanças públicas, destaca-se **a incumbência do órgão de velar pela defesa dos valores que informam o conteúdo normativo da execução financeiro-orçamentária do Estado.**

Esse nobre mister acode à saúde econômica do Estado, resguardando o suporte materialmente **necessário à realização do bem comum**, que é a essência primeira de toda a atividade da Administração. Esta, por sua vez, depende dos recursos financeiros para cumprir as prestações devidas ao povo, que, sendo titular legítimo do tesouro público, dispõe do direito de exigir satisfação quanto à destinação dos recursos empregados pelo Estado.

Tem-se, pois, que a **atuação ministerial de contas** carrega a autoridade de uma garantia fundamental do cidadão, pesando sobre seus membros o dever de promover o direito de a sociedade controlar e fiscalizar a utilização dos recursos integrantes do orçamento, que devem servir à consecução dos interesses públicos, **conforme parâmetros adrede estabelecidos nas normas de regência**. Enfim, cumpre ao Ministério Público expor as preocupações da sociedade, defendendo os interesses que a afetam direta ou indiretamente.

Tendo isso em vista, considerando o substancial relatório da Unidade Técnica, a complexidade da matéria sob exame e o exíguo tempo disponibilizado a este *parquet* especializado, a análise centrar-se-á nos pontos nodais que julgo imprescindíveis para atestar a responsabilidade fiscal da condução do Estado, a saber: limites constitucionais de gasto com a saúde, educação e pessoal, operações de crédito, legalidade da aplicação da TFRM e programa saneamento básico.



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

1. LIMITES CONSTITUCIONAIS: EDUCAÇÃO e SAÚDE

Como uma das diretrizes básicas do direito tributário/financeiro, o princípio da não vinculação ou da não afetação das receitas, extraído do artigo 167, inciso IV, da Constituição da República de 1988², estabelece, como regra, a impossibilidade de vinculação das receitas dos impostos a fundo, órgão ou despesa específica.

Como é sabido, o imposto é espécie de tributo de **dupla desvinculação**.

Explica-se.

Inicialmente, não há vinculação quanto ao fato gerador da obrigação tributária, posto que o dever de pagar o imposto não tem origem em uma atividade específica do estado. De outra banda, o produto da arrecadação não está vinculado a despesas previamente estabelecidas (**em regra**), tornando mais flexível a gestão do caixa do setor público, de modo a possibilitar que os recursos arrecadados possam ser carreados para o pagamento de programas de maior interesse social.

O princípio da não vinculação das receitas se justifica na medida em que permite ao gestor público uma maior discricionariedade na utilização das receitas oriundas da arrecadação dos impostos, possibilitando a aplicação dos recursos do estado em qualquer das despesas autorizadas no orçamento.

Sem embargo do que fora acima exposto, o próprio texto constitucional que prevê como regra a desvinculação das receitas dos impostos, também estabelece situações excepcionais em que o princípio deve ter sua aplicação afastada. Trata-se de vinculação extraordinária estabelecida pelo constituinte, com vistas à aplicação dos recursos oriundos dos pagamentos de impostos em programas garantidores de direitos sociais, **notadamente a educação e a saúde**.

² Art. 167. São vedados:

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as **ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino** e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Dito isso, não obstante a regra de desvinculação da receita advinda de impostos, o gestor estadual deve aplicar o percentual mínimo estabelecido na legislação nos programas ali estabelecidos, sob pena de incorrer nas sanções pelo seu descumprimento.

Assim, considerando a obrigatoriedade de vinculação das receitas decorrentes do pagamento de impostos com as despesas taxativamente indicadas no texto constitucional (educação e saúde), passo a analisar, na espécie, o cumprimento dos limites pelo Senhor Governador.

1.1 Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE:

Segundo a lei de diretrizes e bases da educação nacional (Lei nº9.394/1996), “*considera-se como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis*”.

A lei ainda estabelece diversas ações que devem ser priorizadas com o fim de garantir o desenvolvimento e manutenção da educação nacional, a saber:

Art. 70. (...), compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

De outra banda, a Constituição Federal, em seu artigo 212³, estabelece o limite mínimo de **25% da Receita Líquida Resultante de Impostos (RLRI)**, compreendidas as transferências constitucionais e legais, para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Como se vê do quadro-resumo abaixo, o Estado do Pará arrecadou, no exercício de 2016, o montante de **R\$14,5 bilhões** a título de RLRI. O que, aplicando-se o percentual mínimo de 25% estabelecido na constituição, obriga a destinação de **R\$3,6 bilhões** para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

RECEITAS	(Em R\$ milhares)
Receitas de impostos (I)	11.703.787
(-) Receita de impostos destinada à formação do FUNDEB	1.568.170
(=) Receita de impostos após dedução p/ o FUNDEB	10.135.617
Receita de transferências Constitucionais e Legais (II)	5.654.860
(-) Receita de transferências destinada à formação do FUNDEB	1.118.786
(=) Receita de transferências após dedução p/ o FUNDEB	4.536.074
Receita de transferências Constitucionais e Legais aos municípios (III)	2.828.399
Receita Líquida Resultante de Impostos (IV) = (I + II - III)	14.530.247

Assim, o valor efetivamente destinado pelo erário estadual ao MDE, no total de **R\$3,8 bilhões** (Fls. 238 – Volume I), está acima do limite mínimo estabelecido na Carta da República, porquanto representa **26,61% da RLRI**.

Importante salientar que, na composição do RLRI, há de se levar em conta os recursos destinados à formação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB e os repasses para os municípios.

O FUNDEB, criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei 11.494/2007, deverá receber **20%** sobre as rubricas dos impostos estaduais (IPVA, ITCD e ICMS). Assim, utilizando-se como base de cálculo a cota-parte dos estados na arrecadação dos impostos referidos, deverá ser transferido ao fundo o valor de **R\$1.568.170.000,00**.

³ Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **vinte e cinco por cento**, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, **na manutenção e desenvolvimento do ensino**. (Grifou-se)



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

CONTRIBUIÇÃO AO FUNDEB						(Em R\$ milhares)
Impostos	%	Base de cálculo	%	Valor devido	Transferido no exercício	Transferido em 2017
ICMS	75	7.302.697	20	1.512.298	1.414.005	98.293
IPVA	50	241.608	20	50.244	48.669	1.575
ITCD	100	28.100	20	5.628	5.201	427
TOTAL		7.572.405		1.568.170	1.467.875	100.295

Conforme dados extraídos do SIAFEM, do total destinado ao FUNDEB, o montante de **R\$1.467.875.000,00** foi transferido ainda no exercício de 2016, cumprindo o que prescreve o artigo 17, §2º, da Lei 11.494/2007⁴. Sendo que, o saldo, no valor de **R\$100.295.000,00** foi recolhido à conta do fundo apenas no corrente ano (**2017**).

Assim, vê-se que, não obstante o cumprimento do repasse ao FUNDEB, parte do montante foi disponibilizado a destempo à conta do fundo, ocorrendo apenas no exercício financeiro subsequente àquele da arrecadação.

Noutro giro, verifica-se que, do montante disponibilizado ao FUNDEB, no total de **R\$2.6868.955.610,74**, valor este resultante da soma da arrecadação dos impostos (tabela acima) e das transferências constitucionais, apenas **R\$2.042.724.360,47** tiveram retorno através de complementação da União. Assim, constata-se que a contribuição do Estado ao FUNDEB superou os valores recebidos por conta do fundo.

Por fim, em obediência à norma legal⁵ que prescreve que, no mínimo, **60%** do valor repassado ao FUNDEB será destinado ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, verifica-se que, no ano de 2016, foi gasto pelo Estado do Pará o valor de **R\$2 bilhões**.

De outra banda, mesmo com a recente crise financeira que impactou sensivelmente as contas públicas, resultando na redução da arrecadação de impostos pelos

⁴ Art. 17. *Omissis*

§ 2º Os repasses aos Fundos provenientes dos impostos previstos nos incisos I, II e III do caput do art. 155 combinados com os incisos III e IV do caput do art. 158 da Constituição Federal constarão dos orçamentos dos Governos Estaduais e do Distrito Federal e serão depositados pelo estabelecimento oficial de crédito previsto no art. 4º da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, **no momento em que a arrecadação estiver sendo realizada** nas contas do Fundo abertas na instituição financeira de que trata o caput deste artigo. (grifou-se)

⁵ Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Art. 60. *Omissis*

XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Estados da federação, houve uma evolução em termos nominais dos repasses ao MDE pelo Estado do Pará nos últimos 6 anos, como se vê abaixo:

DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM EDUCAÇÃO X RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS			
ANO	RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS	DESPESA COM EDUCAÇÃO	REALIZAÇÃO %
2011	8.750.311.849,18	2.1 bilhões	25,03
2012	10.152.737.608,70	2.5 bilhões	25,18
2013	11.271.360.749,87	2.9 bilhões	26,21
2014	12.647.906.243,22	3.2 bilhões	25,56
2015	13.498.757.247,59	3.5 bilhões	26,39
2016	14.530.247.000,00	3.8 bilhões	26,61%

Confrontando os valores despendidos pelo estado do Pará na função Educação com os limites estabelecidos da Constituição, resta evidente que, **formalmente**, os percentuais foram cumpridos, e mesmo superados.

Resta indagar, todavia, se o controle externo a cargo dos Tribunais de Contas, ainda que no âmbito do parecer prévio nas consta de governo, limita-se à verificação do cumprimento formal dos parâmetros legais e constitucionais ou se aspectos inerentes à eficiência e legitimidade do gasto são também sindicáveis.

É dizer, sua atuação esgota-se na análise da legalidade dos atos de gestão ou espalha seus efeitos também sobre a qualidade do gasto público?

A resposta ecoa cristalina da própria dicção do art. 70 da Carta da República, *in verbis*:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, **legitimidade, economicidade**, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. *grifou-se*

Os parâmetros de economicidade e legitimidade são a base para a fiscalização material do gasto público, contrapondo-se ao critério meramente formal da legalidade. É o próprio texto constitucional, pois, que estabelece a distinção entre a fiscalização formal (legalidade) e a material (economicidade e legitimidade), estabelecendo o **dever-poder** de sindicat também a **qualidade do gasto público**.

Pois bem.



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fixada a dimensão do gasto público sobre a qual o parecer prévio deve se debruçar, resta saber a qualidade da execução do orçamento na função de educação no exercício de 2016, ou seja, analisar se o dispêndio se revela **aderente às estimativas de custo e resultado**.

Para tanto, não poderia haver instrumento mais eficaz do que a Auditoria Operacional (AOP), que, nos dizeres do DCE⁶ desta Corte, “é o método vocacionado a propiciar uma avaliação sistemática de atividades, programas e projetos governamentais”, e prossegue:

“[...] Tem por objetivo **verificar se as ações planejadas e executadas produziram ou não os efeitos pretendidos pela Administração Pública**. Essa verificação é pautada pelos critérios de **economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, ética e proteção ao meio ambiente**. Isso faz com que a AOP seja desenvolvida de uma maneira mais complexa em comparação a uma auditoria de conformidade.

A etapa final do ciclo de auditoria é constituída pelo monitoramento, instrumento de fiscalização destinado a verificar o cumprimento das deliberações do TCE-PA e dos resultados delas advindos. O monitoramento é formalizado em processo autônomo e se desenvolve de maneira planejada, levando em conta os relatórios de acompanhamento entregues pelo jurisdicionado e o vencimento dos prazos previstos no plano de ação. No último monitoramento, a equipe técnica emite relatório final, especificando o cumprimento ou não de cada determinação/recomendação, o qual é submetido ao Pleno para deliberação conclusiva.” **Grifou-se**

Dessa forma, no ano de 2013, o TCE realizou AOP no âmbito do ensino médio público estadual, formalizada nos autos do Processo nº 2013/51037-8, estabelecendo duas questões de auditoria, a saber:

1ª) De que forma a Secretaria de Educação tem buscado o aperfeiçoamento da gestão das escolas?

2ª) Em que medida a infraestrutura das escolas proporciona condições necessárias para atendimento das demandas do ensino médio?

⁶ Fls. 197 do Vol. V dos autos



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Após o substancial trabalho, a equipe concluiu que, quanto à primeira questão, *“há insuficiência de ações para o aperfeiçoamento da gestão das escolas públicas de ensino médio”*. Quanto à segunda, reconheceu que *“a infraestrutura das escolas é precária para o atendimento das demandas do ensino médio público”*.

A Corte de Contas, debruçando-se sobre as conclusões da auditoria, expediu uma série de **recomendações e determinações à Seduc** (Resolução nº 18.571/14), objeto de monitoramento no âmbito do Processo 2014/51058-8, cujo relatório, exarado em março de 2017, **teve como base as informações colhidas no exercício de 2016.**

Pois bem.

Foram monitoradas, ao todo, 15 (quinze) recomendações feitas à SEDUC. Destas, 12 (doze) **não foram atendidas**, e 3 (três) **parcialmente atendidas**. Portanto, sequer uma única recomendação foi cumprida na integralidade.

Confiram-se as considerações finais do DCE⁷:

*“O monitoramento das deliberações constantes da Resolução nº 18.571/2014 demonstrou que a **Seduc deixou de cumprir 80%** das ações destinadas a atender as recomendações desta Corte de Contas. A baixa adesão às recomendações indica a **manutenção do cenário relatado em 2013**, evidenciando a necessidade de melhorias da gestão e da infraestrutura das escolas de ensino médio.*

E prossegue:

*[...] **E em relação a 2016, já se sinaliza o provável não atingimento da meta do Ideb projetada para 2017**, levando-se em consideração tanto a queda dos dispêndios com o Ensino Fundamental e Médio no período, bem como o não cumprimento das metas anteriores, haja vista o escalonamento sucessivo de meta previsto.*

*Ou seja, conjugando-se as situações verificadas na auditoria operacional e na análise das subfunções prioritárias da educação deste relatório, **observa-se que o ensino médio do Estado do Pará ainda requer maior intensificação nas políticas públicas** do governo estadual”.*

⁷ Fls. 215 do Vol. V dos autos.



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Perfeitas as conclusões do setor técnico desta Corte, pois evidencia que, conquanto formalmente cumprido o piso estabelecido para a aplicação em educação (estimativas de custo), não foram alcançados os resultados que lhe seriam correlatos.

Dito de outro modo, o cumprimento formal do gasto não se refletiu na melhoria da qualidade da educação no Estado do Pará no exercício de 2016.

Não se pode admitir que mais de 80% das recomendações do TCE/PA, pensadas para a efetiva melhoria da qualidade do serviço, sejam integralmente descumpridas pela SEDUC.

Neste cenário, faz-se necessária uma atuação mais firme desta Corte de Contas no sentido de garantir a autoridade de suas decisões, assegurando que o gasto com educação não seja orientado por balizas meramente formais e, por isso mesmo, simbólicas aos ditames formais.

Deve, isto sim, cobrar os resultados da política pública com educação, assegurando que a aplicação do mínimo constitucionalmente exigido seja acompanhada, necessariamente, pela efetiva melhoria no serviço e seus indicadores, responsabilizando aqueles que deram azo ao descumprimento dos programas que lhes foram afiançados.

Portanto, mais que uma mera recomendação, cujo descumprimento não traz nenhuma consequência jurídica ao gestor, faz-se necessário a **expedição de determinação**, com o mesmo conteúdo proposto pelo DCE⁸, para assegurar que o gasto mínimo com educação não tenha caráter meramente simbólico e, bem por isso, em descumprimento à força normativa da Constituição.

1.2 Recursos destinados às ações e a serviços de saúde:

Igualmente, por expressa determinação do art. 198, §§2º e 3º, da Constituição Federal, as receitas vinculadas à saúde deverão cumprir um limite mínimo estabelecido em Lei Complementar⁹, a saber, **12%** do produto da arrecadação dos impostos, acrescidos das

⁸ Fls. 235 do Vol. V dos autos

⁹ Art. 6º Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

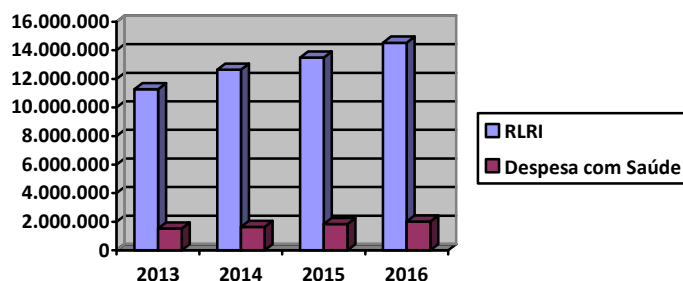
transferências de recurso provenientes da União e deduzidos os valores transferidos aos municípios, relativos à participação destes nas receitas do Estado.

Na espécie, conforme os dados constantes dos autos (fls. 240 – Volume I) e resumidos na tabela abaixo, o Estado do Pará investiu o montante de **R\$2.019.495.202,92** em despesas próprias da saúde, o que equivale a **13,90%** da RLRI. Atingindo, assim, a meta mínima estabelecida na LC nº 141.

RECEITAS	(Em R\$ milhares)
Receita resultante de impostos	11.703.786
(+) Receita de transferências constitucionais e legais	5.654.859
(-) Transferências constitucionais e legais	2.828.399
= Receita líquida resultante de impostos	14.530.247
Mínimo a ser aplicado nas ações de saúde (12%)	1.743.630
Valor aplicado pelo Governo (13,90%)	2.019.495

O gráfico abaixo bem demonstra a evolução na aplicação do percentual da Receita Líquida Resultante de Impostos nas ações e serviços de saúde nos últimos quatro anos:

DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS PRÓPRIAS COM SAÚDE X RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS				
ANO	RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS	DESPESA COM SAÚDE	% APLICADO	% MÍNIMO A APLICAR
2013	11.271.360.749,87	1.525.770.663,74	13,54	12,00
2014	12.647.906.243,22	1.640.327.390,79	12,97	12,00
2015	13.498.757.247,59	1.843.919.425,38	13,66	12,00
2016	14.530.247.258,98	2.019.495.202,92	13,90	12,00



tratam o art. 157, a alínea "a" do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.
(Lei Complementar 141/2012, que regulamenta o §3º do art. 198 da Constituição Federal)



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Ocorre que, conquanto o valor mínimo tenha sido formalmente observado pelo administrador, urge que as contas indiquem de forma clara o que fora enquadrado como gasto com saúde, indicando o destino específico do dinheiro.

Com efeito, a Lei Complementar nº 141, ao regulamentar o § 3º do art. 198 da Constituição Federal e dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde, estabelece as despesas que serão consideradas para fins de apuração dos recursos mínimos estabelecidos na legislação:

Art. 3º Observadas as disposições do art. 200 da Constituição Federal, do art. 6º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e do art. 2º desta Lei Complementar, para efeito da apuração da aplicação dos recursos mínimos aqui estabelecidos, serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde as referentes a:

I - vigilância em saúde, incluindo a epidemiológica e a sanitária;

II - atenção integral e universal à saúde em todos os níveis de complexidade, incluindo assistência terapêutica e recuperação de deficiências nutricionais;

III - capacitação do pessoal de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS);

IV - desenvolvimento científico e tecnológico e controle de qualidade promovidos por instituições do SUS;

V - produção, aquisição e distribuição de insumos específicos dos serviços de saúde do SUS, tais como: imunobiológicos, sangue e hemoderivados, medicamentos e equipamentos médico-odontológicos;

VI - saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que seja aprovado pelo Conselho de Saúde do ente da Federação financiador da ação e esteja de acordo com as diretrizes das demais determinações previstas nesta Lei Complementar;

VII - saneamento básico dos distritos sanitários especiais indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos;

VIII - manejo ambiental vinculado diretamente ao controle de vetores de doenças;



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

IX - investimento na rede física do SUS, incluindo a execução de obras de recuperação, reforma, ampliação e construção de estabelecimentos públicos de saúde;

X - remuneração do pessoal ativo da área de saúde em atividade nas ações de que trata este artigo, incluindo os encargos sociais;

XI - ações de apoio administrativo realizadas pelas instituições públicas do SUS e imprescindíveis à execução das ações e serviços públicos de saúde; e

XII - gestão do sistema público de saúde e operação de unidades prestadoras de serviços públicos de saúde.

Prosseguindo, o seu artigo 4º elenca situações em que as despesas **não** serão consideradas como ações e serviços públicos de saúde para fins de apuração dos percentuais mínimos com saúde.

Assim, à míngua da demonstração das despesas que compuseram a rubrica de gastos com saúde, a presente análise limita-se à verificação do **cumprimento formal** do limite constitucional, que, como registrado alhures, é de reconhecer-se cumprido.

2. GASTOS COM PESSOAL. DA NÃO UTILIZAÇÃO DA RESOLUÇÃO TCE Nº 16.769 DE 14 DE AGOSTO DE 2003. CÁLCULO REALIZADO DE ACORDO COM POSICIONAMENTO DA SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL – STN. ADI 3889/RO.

Antes de adentrar na verificação dos limites dos gastos com pessoal pelo Governo do Estado no exercício de 2016, impende realizar uma breve digressão acerca da origem da Resolução TCE/PA nº 16.769/03 e analisar sua compatibilidade com a normatização oriunda da Secretaria do Tesouro Nacional naquilo que diz respeito ao cômputo do imposto de renda retido na fonte nesta equação.

Pois bem.

Em consulta formulada pelo Ministério Público do Estado do Pará ao Tribunal de Contas do Estado, visando esclarecer se os valores correspondentes ao IRRF incidentes sobre a folha de pagamento devem ser considerados como despesas de pessoal, a Corte de Contas plasmou seu entendimento na **Resolução nº 16.769/2003**, *in verbis*:



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

*“RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Pará, unanimemente, responder a presente consulta no sentido de que **deve ser excluído do câmputo das despesas com pessoal do Estado o valor correspondente ao imposto de renda e proventos de qualquer natureza incidente e retido na fonte sobre rendimentos pagos, a qualquer título a seus servidores, produto de arrecadação este que pertence ao Estado, inteligência do art. 157, I da Constituição Federal de 1988, tendo em vista a natureza da referida parcela.**”*

A discussão cinge-se à real abrangência da previsão contida no **art. 18** da Lei de Responsabilidade Fiscal, vazado nos seguintes termos:

“Art.18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.”

Desde a edição da resolução supracitada, entende a Corte de Contas Estadual que o dispositivo legal acima transcrito enumera **exaustivamente** o que compõe a “*despesa total com pessoal*” e que, como não há previsão expressa do legislador quanto à inclusão do IRRF, não caberia ao intérprete fazê-lo.

Argumenta, ainda, que no mesmo dispositivo encontram-se as expressões “encargos sociais” e “contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência”, silenciando quanto à inclusão do IRRF, razão pela qual não deve o mesmo ser considerado no câmputo que ora se examina.

Por fim, sustenta a inoccorrência de “decrécimo patrimonial” para o Estado, visto que o IRRF não representa despesa, senão receita para o Estado, nos termos previstos no **art. 157, inciso I**, da Constituição Federal.

Leia-se:

“Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;”

Em posição diametralmente oposta, a **Secretaria do Tesouro Nacional – STN** entende obrigatória e recomenda a inclusão do IRRF no cálculo das despesas de gastos com pessoal, posicionamento reiteradamente compartilhado por este *Parquet* de Contas (**processos nº 2015/50109-4 e 2014/50288-5**).

Neste sentido, a **Portaria nº 553 de 2014**, expedida pela **STN**, que aprovou a **6ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF**, assim dispõe:

“04.01.02.02 Despesas deduzidas da Despesa Bruta com Pessoal para cálculo da Despesa Total com Pessoal

(...)

Não poderão ser deduzidos:

- a) as despesas com pessoal inativo e pensionista, custeadas com recursos não vinculados;
- b) os valores transferidos a outro Ente da Federação para fins da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição, uma vez que esses valores não são computados como despesas com pessoal. Em contrapartida, as despesas com pagamento de inativos e pensionistas, custeadas com os valores recebidos, decorrentes dessa transferência, poderão ser deduzidas pelo ente receptor;
- c) **o Imposto de Renda Retido na Fonte, uma vez que, do ponto de vista do ente empregador, o IRRF não é despesa, mas receita tributária. De outra forma, a despesa com a remuneração bruta do servidor, a qual engloba o valor que, em um momento posterior, será retido para pagamento do IRRF, é despesa com pessoal.”**

Em consulta feita à STN sobre o assunto (disponível no site www.fenix.com.br), o Gerente de Padronização, Normatização e Consolidação das Contas Públicas assim se manifestou:

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

“2.7.1. Do ponto de vista do ente empregador, o IRRF não é despesa, mas receita tributária. De outra forma, a despesa com remuneração bruta do servidor, a qual engloba o valor que, num momento posterior, será retido para pagamento do IRRF, é despesa com pessoal.

2.7.2. Do ponto de vista do servidor, do contribuinte, o IRRF é despesa tributária, cujo valor será retido automaticamente no recebimento de sua remuneração para pagamento do tributo devido.

2.8. Caso o IRRF fosse deduzido da despesa com pessoal, não estaria sendo considerada a remuneração bruta do servidor, desrespeitando-se assim o mandamento legal, que dispõe que toda remuneração do servidor é despesa com pessoal, conforme estabelecido na LRF, a qual define exhaustivamente os casos passíveis de dedução.”

Assim, considerando a obrigatoriedade de aplicação das normas contidas na Portaria da STN a todos os órgãos e entidades dos Poderes da Federação, o Ministério Público de Contas Estadual corrobora o entendimento pela necessidade de inclusão dos valores relativos ao IRRF no cálculo da despesa, **sob pena de artificialmente diminuir-se o percentual de gasto com pessoal**, em frontal contrariedade à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não se pode olvidar, todavia, que a discussão bateu às portas do Supremo Tribunal Federal – STF em pelo menos uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, a ADI nº 3889-RO¹⁰, sob a relatoria do Min. Roberto Barroso, pelo que a matéria deverá receber interpretação do Pretório Excelso que certamente possibilitará seu definitivo deslinde.

Firmadas tais premissas, o Poder Executivo, no **Balanco Geral do Estado do Exercício de 2016**, apresentou no quadro denominado **Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo Mensal**¹¹, informando que utilizou **44,62% da RCL** nos gastos com pessoal no exercício, **incluindo nesse percentual o valor decorrente do IRRF**, o que deve ser reconhecido e elogiado.

Em que pese a absoluta transparência e lisura na apresentação destes valores, deve-se consignar que o executivo **ULTRAPASSOU** o limite alerta (43,74%), embora tenha se mantido dentro do limite prudencial (46,17%) e do limite máximo de 48,60%.

¹⁰ Tramitação visualizada em: www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2511241. Acesso em 17/05/2017.

¹¹ Fls. 235 do Vol. I dos autos



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Neste cenário, e considerando que no ano de 2015 (47,33%) foram ultrapassados tanto o limite alerta (43,74%) quanto o prudencial (46,17%) e, no ano de 2016, foi ultrapassado apenas o limite alerta, o que demonstra cuidado na condução da gestão fiscal do Estado, ainda assim, deve a Corte de Contas **emitir alerta** para que o Governo do Estado adote as medidas necessárias¹² para a observância dos limites estabelecidos na LRF.

2.1 DAS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. REQUISITOS FIXADOS PELO STF. ADI 5673.

Conquanto atos de registro de pessoal, individualmente, não sejam objeto de análise das contas de governo, a política de recrutamento de pessoal, globalmente considerada, é um forte indicador de uma gestão responsável e aderente aos comandos normativos insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.

Neste cenário, considerando a prática reiterada e sistêmica do governo do estado, que já se arrasta por mais de uma década, de contratar servidores públicos temporários em detrimento daqueles recrutados sob as rédeas do concurso público, sobleva em importância a análise de tal distorção nas contas de governo.

É sobre o que passo a discorrer.

¹² Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias."



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

O constituinte originário de 1988, consagrando o princípio do concurso público como a porta-mestra de acesso à Administração, passou a exigir a prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos para a admissão em cargos ou empregos públicos, evoluindo sobremaneira em relação às Cartas anteriores, que, quando o previam, exigiam-no apenas para cargos (Constituição de 1967, art. 95, §1º¹³) ou mesmo somente para a primeira investidura (Constituição de 1934, art. 170, §2º¹⁴).

Coerente com o compromisso de fundar um estado apoiado em bases republicanas, voltado a conferir eficácia social ao valor da igualdade, a pena do constituinte imprimiu a seguinte redação no art. 37, inciso II, da Carta Política de 1988:

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

Desse preceito, vê-se que a obrigatoriedade do concurso público, mais do que norma-princípio, espelha mesmo uma norma-regra, pois não admite tergiversação exegética que amesquinhue o conteúdo proclamado de forma peremptória.

Assim, ao identificar norma voltada a disciplinar o recrutamento de pessoal para a Administração, erige requisito inafastável para acesso a cargo público efetivo, projetando para dentro da própria máquina pública o alto significado do dever fundamental de conferir eficácia ao valor republicano, na medida que impõe a observância de critérios igualitários, imparciais e baseados no mérito, de resto, harmonizando-se ao ideal de eficiência no serviço público.

Sobre o tema, vale trazer a lume preciosa lição do eminente ministro Celso de Mello, decano da Suprema Corte, destacando que o concurso público é a própria concretização do princípio fundamental da igualdade:

¹³ Art 95 - Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, preenchidos os requisitos que a lei estabelecer.

§1º - A nomeação para cargo público exige aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos

¹⁴ Art. 170. *Omissis*

§1º. (...)

§2º - A primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas, e nos demais que a lei determinar, efetuar-se-á depois de exame de sanidade e concurso de provas ou títulos;



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

“O concurso público representa garantia concretizadora do princípio da igualdade. O respeito efetivo à exigência de prévia aprovação em concurso público qualifica-se, constitucionalmente, como paradigma de legitimação ético-jurídica da investidura de qualquer cidadão em cargos, funções ou empregos públicos, ressalvadas as hipóteses de nomeação para cargos em comissão (CF, art. 37, II). A razão subjacente ao postulado do concurso público traduz-se na necessidade essencial de o Estado conferir efetividade ao princípio constitucional de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, vedando-se, desse modo, a prática inaceitável de o Poder Público conceder privilégios a alguns ou de dispensar tratamento discriminatório e arbitrário a outros. Precedentes. Doutrina (...) O postulado constitucional do concurso público, enquanto cláusula integralizadora dos princípios da isonomia e da impessoalidade, traduz-se na exigência inafastável de prévia aprovação em concurso público de provas, ou de provas e títulos, para efeito de investidura em cargo público. Essa imposição jurídico-constitucional passou a estender-se, genericamente, com a promulgação da Constituição de 1988, à investidura em cargo ou emprego público, ressalvadas, unicamente, as exceções previstas no próprio texto constitucional” (RTJ 152/762, Rel. Min. Celso de Mello).

A propósito, sendo regra vinculada a direito fundamental preconizado pelo constituinte – o concurso público – só pode ser excepcionada nas hipóteses taxativamente previstas na Lei Maior. Logo, os atos de agentes públicos que conflitam com essa disposição essencial para o Estado padecem de juridicidade por falta de legitimidade, expondo-se à invalidação.

É que, emanados do exercício desviado de poder constituído, comportamentos que afrontem a vontade do poder constituinte representam grave infidelidade ao titular único e exclusivo desse poder, o povo, consoante expressivamente enunciado no artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal.

Assim, na longa passarela de incisos do art. 37 da Constituição Federal de 1988, no que concerne à admissão de pessoal, tem-se duas situações que excepcionam a regra do concurso público, a saber: a nomeação para **cargos em comissão** (inciso II, *in fine*) e a **contratação temporária** (inciso IX).

Para cargos comissionados, cujo propósito funcional está intimamente ligado à confiança com a autoridade nomeante (direção e assessoramento), o provimento decorre de livre nomeação e é exonerável *ad nutum*, daí por que esse tipo de admissão não se sujeita ao



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

controle externo, consoante expressamente excepciona o texto constitucional. Desse modo, criados por lei, integram a estrutura organizacional do órgão.

Por outro lado, embora não se trate de provimento de cargo público, a admissão de servidores temporários, que se destina a suprir demanda de pessoal quando presente situação excepcional e temporária, não foge da jurisdição do controle externo, sendo certo que, embora precária, trata-se de espécie de relação de trabalho que reclama despesa com pessoal.

Com efeito, cumpre às Cortes de Contas proceder à análise da legalidade dos atos de admissão dos contratados temporariamente pela Administração, conforme preceitua a Constituição em seu art. 71, inciso III:

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a **qualquer título**, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; **grifou-se**

A tensão existente entre o cânone do concurso público e a contratação temporária já foi objeto de diversas manifestações do STF, que assentou os seguintes requisitos para a admissão temporária: *a) hipótese prevista em lei ordinária; b) tempo determinado; c) necessidade temporária; e d) excepcional interesse público*, a exemplo do indicado na ADI 5163/GO, Relator Ministro Luiz Fux, DJ 18/05/2015.

Assim, passa-se à análise dos requisitos enumerados individualmente:

Hipótese Prevista em Lei Ordinária e Tempo Determinado

No Estado do Pará, a regulamentação das contratações temporárias foi objeto da Lei Complementar nº 07/91, com as alterações estabelecidas pela LC nº 77/11.

Acerca das hipóteses permissivas da contratação temporária, o art. 1º, parágrafo único, da LC nº 07/91, de forma peremptória e taxativa, assim preceituou:

Art. 1º. (...)



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Parágrafo Único - Casos de excepcional interesse público, para os efeitos desta Lei, além do caso fortuito ou de força maior, são, por exemplo: falta ou insuficiência de pessoal para a execução de serviços essenciais; necessidade de implantação imediata de um novo serviço: greve de servidores públicos, quando declarada ilegal ou pelo órgão judicial competente.

O dispositivo legal acima transcrito foi objeto de questionamento no ajuizamento da **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5673** pelo Procurador-Geral da República no último dia 15/03/2017, tendo o Ministro Relator, Edson Fachin, proferido o seguinte despacho inicial:

“Ante o exposto, adoto o rito previsto no artigo 12 da Lei 9.868/1999, a fim de possibilitar ao Supremo Tribunal Federal a análise definitiva da questão. Assim sendo, requisitem-se informações à Assembleia Legislativa do Estado do Pará, no prazo de 10 (dez) dias e, após, colham-se as manifestações do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de 05 (cinco) dias.”

Na referida ADI, o PGR alega que a legislação paraense incluiu como “exemplo” de caso de excepcional interesse público hipótese geral e abrangente de contratação temporária diante da falta de pessoal para execução de serviços essenciais.

Segundo, ainda, o PGR:

“O preceito, por conter cláusula genérica e excessivamente abrangente, dá ensejo a sucessivas contratações de servidores temporários para executar serviços essenciais e permanentes, em quaisquer dos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional do Estado do Pará, com injustificada e indeterminada protelação de realização de concurso público para suprir falta de pessoal para execução de serviços essenciais”.

E mais. Informa em sua peça que o Estado do Pará já teria admitido, no período de 2012 a 2016, mais de 26 mil servidores temporários para as mais diversas funções públicas, número quatro vezes e meia maior que o de concursados no mesmo período¹⁵.

¹⁵ “Segundo dados recebidos pela Procuradoria-Geral da República (documentação anexa), entre os anos de 2012 e 2016, foram realizados 10 concursos públicos pelo Poder Executivo estadual, com oferta de 6.639 vagas, das quais 5.574 vagas (quase 84%) 2 eram para a área de segurança pública, na qual, em regra, não se admite contratação temporária. Nesse período, foram admitidos por concurso público, até 1º de dezembro de 2016, 5.732 servidores efetivos – considerando todos os poderes –, a maioria por concursos públicos realizados para



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Válido ressaltar que a Corregedoria deste *Parquet* de Contas, em 06 de outubro de 2016, elaborou o **Informativo nº 01/2016-CGC/MPC-PA**¹⁶ onde já analisava minuciosamente a conduta Estatal nas contratações temporárias.

Veja-se:

“Este levantamento foi produzido tendo como base os dados disponibilizados pela Secretaria deste Parquet, responsável pela distribuição interna dos feitos no âmbito desta Instituição, bem como mediante informações colhidas através do SISGED, sistema de gerenciamento de processos adotado pelo TCE/PA.

Limitamo-nos, inicialmente, a efetuar tal verificação apenas quanto aos processos que ingressaram neste Parquet no ano em curso.

Imbuídos deste propósito e concluída a fase da verificação de todos os dados envolvidos, constatou-se que, do início do ano até a presente data, foram remetidos a este Órgão Ministerial o total de 350 processos (100%) relativos a admissão de pessoal, dos quais 349 feitos (99,71%) versaram sobre contratação de temporários e somente um 1 único processo (0,29%) referente a ingresso de servidor pela via de concurso público.

Considerando os anos de autuação dos processos pela Corte de Controle (2006 a 2016), pudemos aferir ainda, que, nos últimos 10 anos, houve um aumento progressivo do número de admissões de servidores sob o manto da contratação temporária.

Através destes dados, nos foi possível estimar, também, o número de servidores envolvidos nos 350 feitos já processados, oportunidade em que verificamos que os 349 processos, envolvendo contratações precárias, compreenderam a admissão significativa e relevante de 3.765 servidores temporários (99,76%), ao passo que o único processo relativo ao ingresso de pessoal através de concurso público abrangeu somente 9 concursados (0,24%).

Com base nessas informações levantadas, foi possível se aferir que, do total dos 350 processos (100%) de admissão de pessoal tramitados neste Parquet, 103 processos (29,43%) já foram objeto de julgamento por parte da Corte de Contas, dos quais

provimento de cargos do Judiciário e de órgãos constitucionalmente independentes. Já em relação a servidores temporários, foram 26.652 contratações no mesmo período, para as mais diversas funções públicas”. Trecho da Petição Inicial da ADI 5673.

¹⁶ <http://www.mpc.pa.gov.br/arquivos/informativo-01-2017-anexos.pdf>



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

significativos 81 processos (78,64%) mereceram o registro do ato por excepcionalidade e 17 processos (16,50%) tiveram o registro deferido sem quaisquer ressalvas”.

Não foi por outro motivo que este Parquet de Contas, no inafastável desempenho de sua função institucional, ofereceu, em 25/11/2014, Representação ao Tribunal de Contas do Estado (Processo/TCE nº 2015/50052-4 – Protocolo nº 2014/11622-5) em face da Secretaria de Estado de Administração – SEAD, intentando estancar, de forma ampla, geral e irrestrita, o recrutamento de pessoal no Estado do Pará em desacordo com os mandamentos extraíveis do artigo 37 da Constituição Federal.

Referida medida foi recentemente julgada, em sessão do dia 07/03/2017 (**Acórdão 56.489, de 07/03/2017, publicado no D.O.E de 13/04/2017**). Todavia, conquanto tenha o voto do insigne Relator consignado que as admissões temporárias devem se submeter à “imperiosa necessidade do cumprimento das normas impositivas para legalidade das contratações”, a decisão exarada acabou por situar-se num plano prospectivo, não se descortinando de seu teor uma imediata e definitiva solução para tão tormentoso quadro fático

Pois bem.

Em 18 de outubro de 2016, o Governo do Estado do Pará expediu o **Decreto nº 1.627 de 18 de outubro de 2016** que “*Disciplina o processo seletivo simplificado para a contratação de servidor temporário, prevista no art. 36, da Constituição do Estado do Pará, no âmbito da Administração Direta, Autarquias e Fundações Públicas*”, a fim de regulamentar o art. 36 da Constituição Estadual e as contratações temporárias.

Com base em tal regulamentação, o Estado do Pará, de janeiro de 2016 até maio de 2017, já realizou **49 (quarenta e nove) PSS**, em que foram ofertadas **3488 (três mil quatrocentas e noventa e oito)** vagas de temporários, nos termos da tabela abaixo¹⁷:

¹⁷ Levantamento realizado pela Corregedoria-Geral do MPC/PA com base nas informações publicadas no Diário Oficial do Estado – DOE.

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

PROCESSOS SELETIVOS SIMPLIFICADOS REALIZADOS POR ÓRGÃOS ENTRE JAN 2016 / MAI 2017			
ITEM	ÓRGÃOS	Qt. PSS	Qt. Vagas Temporárias
1	ARCON	1	16
2	COSANPA	1	131
3	CPC RENATO CHAVES	4	130
4	DETRAN/PA	1	23
5	FASEPA	4	439
6	FCG	2	19
7	FPEHCGV	3	213
8	FSCMP	3	236
9	HEMOPA	1	100
10	IDEFLOR - BIO	1	14
11	ITERPA	1	11
12	SECOM	1	1
13	SEDUC	2	400
14	SEJUDH	1	s/ informação
15	SEMAS	1	111
16	SESPA	3	110
17	SUSIPE	14	1.224
18	UEPA	5	310
TOTAL		49	3488

Importante ressaltar, entretanto, que a regulamentação do Processo Seletivo Simplificado – PSS tem **finalidade apenas procedimental**, não podendo ser utilizada como hipótese de legalização de contratações temporárias que não atendam às exigências constitucionais, como reiteradamente tem realizado o Poder Executivo Estadual.

A forma não altera a substância.

Necessidade Temporária

Muito se discutiu no STF acerca da correta compreensão da expressão “necessidade temporária” prevista no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal.

De início, o Supremo entendia, em interpretação mais restritiva, que a expressão **dizia com a natureza da função a ser exercida** pelo contratado temporário, que não poderia



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

ser ordinária, usual ou de caráter permanente da Administração, ou seja, a função a ser desempenhada deveria ser temporária, não podendo englobar atividades realizadas de maneira perene.

Nesse sentido, confira-se o quanto assentado no julgamento da ADI n. 890/DF, cujo relator foi o Min. Maurício Corrêa:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 418/93. EC 19/98. ALTERAÇÃO NÃO-SUBSTANCIAL DO ARTIGO 37, II, DA CF/88. PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO. INEXISTÊNCIA. CONCURSO PÚBLICO. ATIVIDADES PERMANENTES. OBRIGATORIEDADE. SERVIÇO TEMPORÁRIO. PRORROGAÇÃO DO PRAZO. LIMITAÇÃO. REGIME

JURÍDICO APLICÁVEL. 1. (...) 2. A Administração Pública direta e indireta. Admissão de pessoal. Obediência cogente à regra geral de concurso público para admissão de pessoal, excetuadas as hipóteses de investidura em cargos em comissão e contratação destinada a atender necessidade temporária e excepcional. Interpretação restritiva do artigo 37, IX, da Carta Federal. Precedentes. 3. Atividades permanentes. Concurso Público. As atividades relacionadas no artigo 2º da norma impugnada, com exceção daquelas previstas nos incisos II e VII, são permanentes ou previsíveis. Atribuições passíveis de serem exercidas somente por servidores públicos admitidos pela via do concurso público. 4. Serviço temporário. Prorrogação do contrato. Possibilidade limitada a uma única extensão do prazo de vigência. Cláusula aberta, capaz de sugerir a permissão de ser renovada sucessivamente a prestação de serviço. Inadmissibilidade. (...) Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei 418, de 11 de março de 1993, do Distrito Federal” (DJ 6.2.2004, grifou-se).

Em seu voto condutor, o Min. Maurício Corrêa sublinhou:

“Com efeito, a cláusula constitucional autorizadora destina-se exclusivamente - e aqui a interpretação restritiva se impõe - aos casos em que comprovadamente haja necessidade temporária de pessoal. Tal situação não abrange aqueles serviços permanentes que estão a cargo do Estado nem aqueles de natureza previsível, para os quais a Administração Pública deve alocar, de forma planejada, os cargos públicos para isso suficientes, a serem providos pela forma regular do concurso público, sob pena de desídia e ineficiência administrativa. (ADI 890/DF, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Plenário, DJ 6.2.2004).



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Na medida que a prática administrativa enfrenta novas questões sobre o tema, buscando-se conferir maior eficácia ao programa normativo abrigado no preceito constitucional alusivo à contratação temporária de pessoal para exercício de função pública remunerada, a compreensão acerca da aplicabilidade do instituto evolui, invariavelmente fundando-se no excepcional interesse público.

É mesmo intuitivo que esse permissivo encerra uma espécie de equação jurídica voltada a remediar a gravidade de situações limite, diante de evidente e sério risco capaz de comprometer a regular atuação do Estado no desempenho de tarefas essenciais à comunidade, tendo sempre em vista a continuidade das atividades necessárias à tutela de interesses públicos primários.

Nessa toada, a expressão “necessidade temporária” tem assumido contornos semânticos que alcançam atividades permanentes e rotineiras da Administração, desde que caracterizado um quadro de necessidade circunstancial ou sazonal. Afinal, depreende-se do texto constitucional que **a temporariedade qualifica a necessidade da contratação, e não a função a ser exercida.**

A propósito, colha-se a professoral passagem da Min. Carmen Lúcia, no seu livro *Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos*:

*“É temporário aquilo que tem duração prevista no tempo, o que não tende à duração ou à permanência no tempo. A transitoriedade põe-se como uma condição que indica ser passageira a situação, pelo que o desempenho da função, pelo menos pelo contratado, tem o condão de ser precário. A necessidade que impõe o comportamento há de ser temporária, segundo os termos constitucionalmente traçados. Pode-se dar que a necessidade do desempenho não seja temporária, que ela até tenha de ser permanente. Mas a necessidade, por ser contínua e até mesmo ser objeto de uma resposta administrativa contida ou expressa num cargo que se encontre, eventualmente, desprovido, é que torna aplicável a hipótese constitucionalmente manifestada pela expressão ‘necessidade temporária’. **Quer-se, então, dizer que a necessidade das funções é contínua, mas aquela que determina a forma especial de designação de alguém para desempenhá-las sem o concurso e mediante contratação é temporária.** Esse é o caso, por exemplo, de função de magistério ou de enfermeiro ou médico a prestar o serviço em posto de saúde, para o que existe o cargo, mas que está vago. Até o advento do concurso público, umas como outras das funções oferecidas como exemplo*



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

não podem deixar de ser desenvolvidas, pena de comprometimento social. Daí por que, conquanto a necessidade social seja permanente e a previsão administrativa seja de igual natureza, tem-se uma hipótese de 'necessidade temporária'. A necessidade é temporária quanto à forma de indicação do servidor para desenvolver as atividades, não do seu desenvolvimento, que é permanente" (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais dos servidores públicos*. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 241-242). **Grifou-se**

No mesmo sentido é o escólio do mestre Celso Antônio Bandeira de Mello:

"Trata-se, ai, de ensejar suprimento de pessoal perante contingências que desgarem da normalidade das situações e presumam admissões apenas provisórias, demandadas em circunstâncias incomuns, cujo atendimento reclama satisfação imediata e temporária (incompatível, portanto, com o regime normal de concursos). A razão do dispositivo constitucional em apreço, obviamente, é contemplar situações nas quais ou a própria atividade a ser desempenhada, requerida por razões muitíssimo importantes, é temporária, eventual (não se justificando a criação de cargo ou emprego, pelo quê não haveria cogitar do concurso público), ou a atividade não é temporária, mas o excepcional interesse público demanda que se faça imediato suprimento temporário de uma necessidade (neste sentido, 'necessidade temporária'), por não haver tempo hábil para realizar concurso, sem que suas delongas deixem insuprido o interesse incomum que se tem de acobertar" (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 260-261). **Grifou-se**

Na esteira desse entendimento, a jurisprudência do Pretório Excelso passou a reconhecer que a "necessidade temporária" apta a respaldar a contratação precária abrange a funções essenciais e permanentes da Administração, quando fundada em demanda excepcional e transitória, configurando **contratação revestida de caráter temporário, ainda que para satisfazer demanda temporária de atividade permanente**. Adotando essa percepção, confirmaram-se os precedentes de onde se extraem as seguintes ementas:

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 10.843/04. SERVIÇO PÚBLICO. AUTARQUIA. CADE. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL TÉCNICO POR TEMPO DETERMINADO. PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DA ATIVIDADE ESTATAL. INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 37, IX, DA CB/88. 1. O art. 37, IX, da Constituição do Brasil autoriza contratações, sem concurso público, desde que indispensáveis ao atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público, quer para o



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

desempenho das atividades de caráter eventual, temporário ou excepcional, quer para o desempenho das atividades de caráter regular e permanente. 2. A alegada inércia da Administração não pode ser punida em detrimento do interesse público, que ocorre quando colocado em risco o princípio da continuidade da atividade estatal. 3. Ação direta julgada improcedente” (ADI 3.068/DF, Redator para o acórdão o Ministro Eros Grau, DJ 23.9.2005, republicado em 24.2.2006.). **Grifou-se**

No mesmo sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º, INC. VII, DA LEI 6.915/1997 DO ESTADO DO MARANHÃO. CONTRATAÇÃO DE PROFESSORES POR TEMPO DETERMINADO. INTERPRETAÇÃO E EFEITO DAS EXPRESSÕES “NECESSIDADE TEMPORÁRIA” E “EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO”. POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA PARA SUPRIR ATIVIDADES PÚBLICAS DE NATUREZA PERMANENTE. TRANSITORIEDADE CARACTERIZADA. PARCIAL PROVIMENTO DA AÇÃO.

1. A natureza permanente de algumas atividades públicas - como as desenvolvidas nas áreas da saúde, educação e segurança pública – **não afasta, de plano, a autorização constitucional para contratar servidores destinados a suprir demanda eventual ou passageira.** Necessidade circunstancial agregada ao excepcional interesse público na prestação do serviço para o qual a contratação se afigura premente autoriza a contratação nos moldes do art. 37, inc. IX, da Constituição da República.

2. A contratação destinada a atividade essencial e permanente do Estado não conduz, por si, ao reconhecimento da alegada inconstitucionalidade. Necessidade de exame sobre a transitoriedade da contratação e a excepcionalidade do interesse público que a justifica.

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para dar interpretação conforme à Constituição. (ADI 3.247/MA, Relatora Ministra Carmen Lúcia, 26.3.2014).

Excepcional interesse público

As mesmas razões que nodam a existência da necessidade temporária, também turvam a visualização do **excepcional interesse público** nas reiteradas contratações temporárias realizadas ao longo do exercício de 2016.



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

É que não se pode confundir a essencialidade na prestação do serviço – inerente a todas as atividades de saúde, segurança e educação – com a excepcionalidade do interesse que ancora o contrato temporário, presente quando há uma **condição social a demandar uma prestação excepcional, inédita ou normalmente imprevista.**

A eventual alegação de **ausência de aumento da despesa com o pessoal,** não é listada pela doutrina ou jurisprudência dos Tribunais Superiores como justificativa para a contratação de temporários, podendo mesmo verificar-se um incremento circunstancial na folha de pagamentos desde que, isto sim, para fazer face à **necessidade temporária** e de **excepcional interesse público.**

Caminhando para o fim deste tópico, ressoa evidente que o gestor estadual precisa alinhar sua política de recrutamento de pessoal com o princípio constitucional do concurso público.

Não se está a defender, por óbvio, a impossibilidade de contratação temporária. Ela é absolutamente legítima, **desde que circunscrita aos parâmetros constitucionalmente traçados, o que, como regra geral, não tem se verificado.**

É bem verdade que o governo do estado tem firmado, inclusive com prorrogações para além do exercício de 2016, uma série de Termos de Ajustamento de Conduta – TAC com o Ministério Público do Estado – MPE. Em que pese as loas que a busca por uma solução consensual e amigável mereçam, a vinculação de tais instrumentos está adstrita às partes signatárias, não limitando, portanto, a atuação do controle externo.

Neste cenário, faz-se necessário que o TCE/PA expeça **determinação** ao governo do estado para que **as contratações temporárias realizadas ao longo do exercício de 2017 deixem de ser a regra e, ao final do exercício, seja demonstrado que o número de servidores recrutados por concurso seja superior àqueles no período.**

3. OPERAÇÕES DE CRÉDITO

No momento da história em que a relevância de uma gestão fiscal transparente e responsável nunca foi tão reconhecida por todos os cidadãos como essencial para a saúde financeira e credibilidade do país, graças à diligente atuação do Ministério Público de Contas da



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

União, não se poderia passar pelo balanço geral sem jogar luzes sobre as operações de créditos realizadas pelo Governo do estado.

A lei de Responsabilidade Fiscal, no capítulo sobre dívida e endividamento, dá o seguinte conceito para as operações de crédito:

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

(...)

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

Reconhecendo a importância que operações de crédito têm para a saúde fiscal, e para preservar mesmo as bases que ancoram a autonomia federativa, o constituinte originário atribuiu ao Senado Federal – órgão de representatividade dos Estados da federação no Congresso Nacional – a missão de dispor sobre os limites e condições para as operações de crédito (art. 52, VII, da Constituição Cidadã¹⁸).

Ademais, o próprio constituinte, não deixando margem de conformação para o legislador ordinário, já fixou o montante das despesas de capital como o limite máximo para a realização das operações de crédito, com as ressalvas constantes no inciso III do art. 167 do seu texto, o que a doutrina passou a denominar de “Regra de Ouro” do Direito Financeiro.

O objetivo da regra de ouro é impedir que o Estado adquira receita por meio de empréstimos (endividamento) para financiar despesas correntes, devendo aquelas custear tão somente despesas que importem num incremento patrimonial.

No exercício de 2016, o ingresso de receita oriunda de operação de crédito totalizou R\$455 milhões (fls. 85, vol. I), enquanto as despesas de capital totalizaram R\$2.3 bilhões (fls. 86, vol. I). Vê-se, pois, que o Estado do Pará observou a “Regra de Ouro”.

¹⁸ Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Por sua vez, o Senado Federal, no exercício do mister que lhe foi atribuído pelo constituinte originário, ao editar a Resolução nº 43/2001, fixou em 16% da receita corrente líquida o montante global das operações de crédito realizadas em um exercício.

Ao se analisar o montante da receita corrente líquida do exercício de 2016, qual seja, R\$17.9 bilhões, constata-se que o valor das operações de crédito realizadas no período (R\$455 milhões) ficou deveras aquém do limite fixado na resolução do Senado, da ordem de R\$2.8 bilhões.

Assim, considerando as informações apresentadas nos 5 (cinco) volumes das contas anuais, deve-se reconhecer o cumprimento, pelo Governo do estado, dos limites e condições que balizam a realização das operações de crédito no exercício de 2016.

3.1 ATRASO NA PUBLICAÇÃO DA ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES.

Por intermédio de Procedimento Administrativo Preliminar 2017/0101-7, instaurado pela Portaria 01/2017-PBM/MPC/PA, cujo extrato fora publicado no DOE em 20 de janeiro de 2017, o Ministério Público de Contas verificou que no exercício de 2016 ocorreram repetidos e relevantes atrasos na publicação dos decretos de abertura de créditos suplementares em prática que culminava na criação de alterações orçamentárias retroativas.

Depois de instruída a investigação preliminar, a administração pública estadual acatou as sugestões oferecidas pelo Ministério Público de Contas, passando, desde então, a regularizar o trâmite de abertura de créditos suplementares.

O pronto acatamento das sugestões ministeriais torna desnecessária a expedição de novas recomendações, vez que a impropriedade detectada já foi resolvida para o novel exercício financeiro.

4. UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DA TAXA MINERAL

O item 5.1.3.7, do Relatório de Análise das Contas do Governador do Estado do Pará, no exercício financeiro de 2016, trata da utilização dos recursos referentes ao recolhimento da Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra,



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Exploração e Aproveitamento dos Recursos Minerários (TFRM), instituída pela Lei Estadual nº 7.591/2011 e que encontrou regulamentação no Decreto nº 386/2012.

Bem analisando os referenciais técnicos apresentados, percebemos que os recursos arrecadados somaram o montante de R\$ 476,1 milhões. Deste total, 93,71% foram manejados em favor de finalidades, órgãos e bens totalmente distintos do exercício efetivo ou potencial do poder de polícia mineral.

Na esteira do antevisto e nos termos do art. 77 do Código Tributário Nacional, as taxas são tributos que têm como fato gerador o exercício do poder de polícia, decorrente de atribuições fiscalizatórias e regulatórias do poder público, ou a utilização, potencial ou efetiva, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição.

Assim, pode-se afirmar que as taxas são uma espécie de tributo contraprestacional (vinculado) usado na remuneração de uma atividade específica, seja serviço ou exercício do poder de polícia e, por isso, não se atém a signos presuntivos de riqueza. As taxas comprometem-se tão somente com o custo do serviço específico e divisível que as motiva, ou com a atividade de polícia desenvolvida¹⁹, e o **valor arrecado, por imperativo lógico e legal, deve ser direcionado para o custeio do serviço específico prestado**, com uma referibilidade razoável dos custos da atividade estatal com os valores arrecadados para lhe fazer frente.

Em aligeirada síntese e português simples: tributos com destinação constitucional vinculada, como são as taxas e as contribuições, não podem servir para o financiamento de matérias estranhas à sua gênese legal sob pena da mais absoluta inconstitucionalidade.²⁰ **É que,**

¹⁹ [RE 554.951, rel. min. **Dias Toffoli**, j. 15-10-2013, 1ª T, *DJE* de 19-11-2013.]

²⁰ PROCESSO OBJETIVO - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ORÇAMENTÁRIA. Mostra-se adequado o controle concentrado de constitucionalidade quando a lei orçamentária revela contornos abstratos e autônomos, em abandono ao campo da eficácia concreta. LEI ORÇAMENTÁRIA - CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO - IMPORTAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE PETRÓLEO E DERIVADOS, GÁS NATURAL E DERIVADOS E ÁLCOOL COMBUSTÍVEL - CIDE - DESTINAÇÃO - ARTIGO 177, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. É inconstitucional interpretação da Lei Orçamentária nº 10.640, de 14 de janeiro de 2003, que implique abertura de crédito suplementar em rubrica estranha à destinação do que arrecadado a partir do disposto no § 4º do artigo 177 da Constituição Federal, ante a natureza exhaustiva das alíneas "a", "b" e "c" do inciso II do citado parágrafo.

(ADI 2925, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Relator(a) p/ Acórdão: Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2003, DJ 04-03-2005 PP-00010 EMENT VOL-02182-01 PP-00112 LEXSTF v. 27, n. 316, 2005, p. 52-96)

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

em tal situação, subverter-se-ia a própria finalidade institucional do tributo (ADI 1.378/MC/Es, DJ 30/05/1997).

A doutrina corrobora o que aqui é dito.

Primeiro leiamos Leandro Paulsen²¹:

*Sendo as taxas cobradas em razão de um serviço ou do exercício do poder de polícia, está clara a intenção do Constituinte no sentido de que tal implique o custeio de tais atividades estatais. As taxas, diferentemente dos impostos, são tributos com finalidade específica a determinar o destino do seu produto. Não se lhes aplica o art. 167, IV, da CF; pelo contrário, a destinação ao custeio da atividade que lhe enseja a cobrança é essencial, podendo estar explicitamente determinada na lei instituidora. **Ainda que não haja a vinculação expressa do produto da arrecadação, será ela presumida. O que não se pode admitir, pois revelaria a extrapolação da norma constitucional de competência, é a determinação legal de aplicação em outras atividades ou em benefício de terceiros. Nas taxas, pois, há dupla vinculação: o fato gerador é vinculado à atividade estatal e, também, necessariamente, o produto da arrecadação terá de ser vinculado à atividade que justifica a instituição do tributo.** Decorre da própria outorga de competência a compreensão de que é feita para que a respectiva atividade seja custeada por aqueles que provocam o exercício do poder de polícia ou que se beneficiam de modo específico e individualizado dos serviços públicos. O entendimento de que estas pessoas devam verter recursos adicionais ao estado, equivalentes ao custo da atividade que lhes diz respeito em particular, revela um ideal de justiça fiscal.*

Agora Roque Antonio Carraza²²:

*Conquanto não seja necessária uma perfeita coincidência entre o custo da atividade estatal e o montante exigido a título de taxa, deve haver, no mínimo, uma correlação entre ambas. Queremos com tais palavras destacar que, ao contrário do que acontece com os impostos, as pessoas políticas não podem criar taxas com o fito exclusivo de carrear dinheiro para os cofres públicos. **Além disso, na medida em que o pagamento de taxas está vinculada à prestação de um dado serviço público ou à prática de um***

²¹ PAULSEN, Leandro. Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência. Porto Alegre: Livraria do Advogado, ESMAFE, 2007, pg. 57

²² CARRAZA, Roque Antônio. Curso de Direito Constitucional, São Paulo: Editora Malheiros, 2006, pg. 520.



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

determinado ato de polícia, elas devem estar voltadas a seu custeio, e não de outros serviços ou atos de polícia, que não alcançam o contribuinte.

Em remate doutrinário, tomemos a lição do professor Ives Gandra da Silva Martins em parecer exarado a partir de consulta formulada pelo próprio Estado do Pará e devidamente juntado na ADI 4786 que debate a constitucionalidade da taxa mineral paraense:

*“Quem fiscaliza, quem acompanha, quem autoriza, à evidência, tem custos, no exercício de sua tarefa protetora da comunidade que o poder de polícia encerra, razão pela qual pode exigir, **para fazer frente a eles** – isto é, à atividade de fiscalização, acompanhamento e autorização – taxa correspondente ao serviço a ser prestado”²³*

As taxas, portanto, existem para fazerem frente aos custos do poder de polícia, sob pena de subversão de sua lógica constitucional e legal.

É o que decide reiteradamente o STF:

*A vinculação das taxas judiciárias e dos emolumentos a entidades privadas ou mesmo a serviços públicos diversos daqueles a que tais recursos se destinam **subverte a finalidade institucional do tributo.** (ADI 2040, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 15/12/1999, DJ 25-02-2000 PP-00051 EMENT VOL-01980-02 PP-00240)*

Taxa: correspondência entre o valor exigido e o custo da atividade estatal. A taxa, enquanto contraprestação a uma atividade do Poder Público, não pode superar a relação de razoável equivalência que deve existir entre o custo real da atuação estatal referida ao contribuinte e o valor que o Estado pode exigir de cada contribuinte, considerados, para esse efeito, os elementos pertinentes às alíquotas e à base de cálculo fixadas em lei. Se o valor da taxa, no entanto, ultrapassar o custo do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte, dando causa, assim, a uma situação de onerosidade excessiva, que descaracterize essa relação de equivalência entre os fatores referidos (o custo real do serviço, de um lado, e o valor exigido do contribuinte, de outro), configurar-se-á, então, quanto a essa modalidade de tributo, hipótese de ofensa à cláusula vedatória inscrita no art. 150, IV, da CF. [ADI 2.551 MC-QO, rel. min. Celso de Mello, j. 2-4-2003, P, DJ de 20-4-2006.]

²³ Parecer anexado aos autos da ADI 4.786.



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

*A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as custas judiciais e os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrais possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos, sujeitando-se, em consequência, quer no que concerne à sua instituição e majoração, quer no que se refere à sua exigibilidade, ao regime jurídico-constitucional pertinente a essa especial modalidade de tributo vinculado, notadamente aos princípios fundamentais que proclamam, dentre outras, as garantias essenciais (a) da reserva de competência impositiva, (b) da legalidade, (c) da isonomia e (d) da anterioridade. (...) DESTINAÇÃO DE CUSTAS E EMOLUMENTOS A FINALIDADES INCOMPATÍVEIS COM A SUA NATUREZA TRIBUTÁRIA. - **Qualificando-se as custas judiciais e os emolumentos extrajudiciais como taxas (RTJ 141/430), nada pode justificar seja o produto de sua arrecadação afetado ao custeio de serviços públicos diversos daqueles a cuja remuneração tais valores se destinam especificamente (pois, nessa hipótese, a função constitucional da taxa - que é tributo vinculado - restaria descaracterizada)** ou, então, à satisfação das necessidades financeiras ou à realização dos objetivos sociais de entidades meramente privadas. É que, em tal situação, subverter-se-ia a própria finalidade institucional do tributo, sem se mencionar o fato de que esse privilegiado (e inaceitável) tratamento dispensado a simples instituições particulares (Associação de Magistrados e Caixa de Assistência dos Advogados) importaria em evidente transgressão estatal ao postulado constitucional da igualdade.*

Precedentes. (ADI 1378 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 30/11/1995, DJ 30-05-1997 PP-23175 EMENT VOL-01871-02 PP-00225)

A base de cálculo da taxa de fiscalização e funcionamento fundada na área de fiscalização é constitucional, na medida em que traduz o custo da atividade estatal de fiscalização. Quando a Constituição se refere às taxas, o faz no sentido de que o tributo não incida sobre a prestação, mas em razão da prestação de serviço pelo Estado. A área ocupada pelo estabelecimento comercial revela-se apta a refletir o custo aproximado da atividade estatal de fiscalização. [RE 856.185 AgR, rel. min. Roberto Barroso, j. 4-8-2015, 1ª T, DJE de 24-9-2015]

Nada mais óbvio.

A lógica que inspira a existência de taxas é que se o poder de polícia ou o serviço público só recai em favor de determinada parcela da população, seria injusto transferir seu custo a todos.



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Para o custeio de atividades e serviços gerais do Estado, a Constituição reservou o manejo dos impostos, que, na dicção do art. 16, do CTN, são tributos cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte. Ou seja, o Estado não cobra imposto do contribuinte porque lhe presta um determinado serviço, mas o faz de acordo com a capacidade contributiva de cada um e **os valores arrecadados são destinados ao custeio de suas atividades universais, não possuindo vinculação.**²⁴

Pois bem, anotadas essas linhas introdutórias e propedêuticas, verifiquemos qual tem sido a administração financeira da arrecadação provinda da taxa mineral no Pará.

O art. 3º da lei instituidora do tributo enumera as entidades públicas que conjuntamente convergem esforços em prol das atividades fiscalizadoras geradoras da exação, quais sejam, a SEICOM (atual SEDEME), a SEFA, a SECTI e a SEMA²⁵. Somados os gastos realizados por todas estas secretarias que tiveram como fonte a receita da taxa mineral, **totaliza-se apenas e tão-somente 6,29% do total arrecadado**, numa amostra clara e indisputável de falta de referibilidade mínima entre o tributo e sua destinação legal.

Outros R\$254,4 milhões não foram efetivamente liquidados, ajudando a contribuir no superávit primário e financeiro do Estado, o que é legítimo, mas que, de igual forma, só poderá ser aproveitado futuramente **nas mesmas finalidades que inspiraram a criação do tributo: o financiamento da fiscalização mineral.**

24 “Sendo assim, é da natureza dos impostos não ter sua receita vinculada a algum órgão, fundo ou despesa, visto que devem ter os recursos livres para aplicação, pelo Executivo, do seu programa de governo, idealizado politicamente. Se os recursos fossem plenamente vinculados, pouca ou nenhuma margem restaria ao Executivo para governar, uma vez que todos os tributos já teriam sua receita direcionada pelo legislativo, em grave e frontal malferimento à separação dos poderes (LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. Ed: Jus Podivm. 2012. pp. 65.)”

25 Art. 3º O poder de polícia de que trata o art. 2º será exercido pela Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Mineração - SEICOM para: I - planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais relativas à utilização de recursos minerais e à gestão e ao desenvolvimento de sistemas de produção, transformação, expansão, distribuição e comércio de bens minerais; II - registrar, controlar e fiscalizar as autorizações, licenciamentos, permissões e concessões para pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerários; III - controlar, acompanhar e fiscalizar as atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerários. Parágrafo único. No exercício das atividades relacionadas no caput, a SEICOM contará com o apoio operacional dos seguintes órgãos da Administração Estadual, observadas as respectivas competências legais: I - Secretaria de Estado da Fazenda - SEFA; II - Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA; III - Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação - SECTI,



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

É este o exato sentido do parágrafo único do art. 8 da Lei de Responsabilidade Fiscal que nos alerta que “*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*”.

Quem bem disserta sobre o assunto é Weder de Oliveira:

Em nosso modelo operacional e normativo de elaboração orçamentária, não é possível cancelar parte de uma autorização de gasto (dotação) concedida com base no uso de determinada receita vinculada para utilizar dessa mesma receita em finalidade que a lei vinculadora (ou a Constituição) não permite.

*Em matéria de vinculação de receita não é possível trabalhar de outro modo. Parte significativa da complexidade da operacionalização orçamentária resulta da necessidade de cumprir a vinculação.*²⁶

Foi essa, por sinal, a interpretação do STF quando se deparou com possibilidade de desvio de recursos oriundos da CIDE combustível que, embora seja outra espécie tributária, detém identidade com as taxas no ponto em que exige a vinculação e a referibilidade do seu produto arrecadado com a finalidade pública estatuída:

PROCESSO OBJETIVO - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ORÇAMENTÁRIA. Mostra-se adequado o controle concentrado de constitucionalidade quando a lei orçamentária revela contornos abstratos e autônomos, em abandono ao campo da eficácia concreta. LEI ORÇAMENTÁRIA - CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO - IMPORTAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE PETRÓLEO E DERIVADOS, GÁS NATURAL E DERIVADOS E ÁLCOOL COMBUSTÍVEL - CIDE - DESTINAÇÃO - ARTIGO 177, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. É inconstitucional interpretação da Lei Orçamentária nº 10.640, de 14 de janeiro de 2003, que implique abertura de crédito suplementar em rubrica estranha à destinação do que arrecadado a partir do disposto no § 4º do artigo 177 da Constituição Federal, ante a natureza exaustiva das alíneas “a”, “b” e “c” do inciso II do citado parágrafo. (ADI 2925, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Relator(a) p/

²⁶ OLIVEIRA, Weder de. Curso de Responsabilidade Fiscal, Editora Fórum, Volume I, 2013, Belo Horizonte, pg. 749.



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

*Acórdão: Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2003, DJ 04-03-2005
PP-00010 EMENT VOL-02182-01 PP-00112 LEXSTF v. 27, n. 316, 2005, p. 52-96)*

De mais a mais, o STF ali fincou que eventual saldo dos recursos superavitários oriundos daquele tributo só poderia ser aplicado nas mesmas finalidades legais que inspiraram a criação da exação tributária, impedindo a abertura de créditos suplementares em rubricas estranhas.

Nesse diapasão, além dos meros 6,29% de aproveitamento da taxa mineral em rubricas minimamente referíveis ao seu fato gerador, e de outros R\$254,4 milhões guardados para entesouramento e caixa do governo, outros R\$ 207,9 milhões foram destinados à execução de despesas de diversos órgãos governamentais, dentre eles a Secretaria Estadual de Trânsito e a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas, o que culminou no desvio **de 43,66%** do produto da arrecadação da taxa mineral para fins absolutamente estranhos da sua razão criadora.

Tais recursos foram distribuídos entre várias ações programáticas, como restauração e construção de rodovias, reforma de unidades prisionais, concessão de auxílio alimentação e transporte, e foram classificados como recursos ordinários (fonte 01), utilizados para custear despesas de capital, **sem qualquer vinculação a aplicações referíveis ao poder de polícia mineral.**

Por mais relevantes que sejam as obras, bens e serviços financiados com a taxa mineral, mostra-se de forma indubitável a predestinação do seu produto arrecadatório, o que não pode passar ao largo da fiscalização desse Tribunal de Contas.

Não se desconhece que a EC 93/2016 abriu margem para a desvinculação das receitas do Estado, liberdade de alocação que recebeu a alcinha de DRE, e que libera de sua vinculação natural até 30% dos montantes relativos a impostos, taxas e multas.²⁷

27 Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 76-A e 76-B:

"Art. 76-A. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Estados e do Distrito Federal relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.

Parágrafo único. Excetuam-se da desvinculação de que trata o caput:



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Isto é, por força de dispositivo constitucional transitório, há abrigo para que se desvincule de suas finalidades precípua, 30% das receitas vinculadas. No caso da taxa de fiscalização mineral, como visto e agora repetido, foram tredestinados cerca de 43% do seu produto arrecadatário, o que importa dizer que parte dessa liberdade alocativa encontrou abrigo constitucional, **mas sobre os 13% que sobejaram os limites da DRE marca-lhes inequivocamente o carimbo da ilegalidade do desvio do produto arrecadatário da taxa mineral.**

Necessário que se registre que as críticas que aqui são tecidas não se destinam à discussão da constitucionalidade em abstrato da lei que institui a TFRM – que inclusive já é objeto de questionamento perante o Supremo Tribunal Federal, por intermédio da ADI 4.786.

O que aqui se pretende questionar, e que se deveras questiona, é a legalidade das operações de aplicação dos valores arrecadados no custeio de atividades completamente alheias ao exercício do poder de polícia da pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento dos recursos minerais.

O problema por nós aqui detectado, portanto, é de legalidade mesmo, digno de pronto reproche pelos órgãos de controle externos. É, por sinal, este o entendimento que já sufragou o Superior Tribunal de Justiça:

TRIBUTÁRIO. TAXA DE INCÊNDIO. ESTADO DE MINAS GERAIS. VINCULAÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA. CONSTITUCIONALIDADE.

1. O art. 113 da Lei 6.763/75 de Minas Gerais não permite o desvio de parte do produto da arrecadação para pagamento de despesas do Estado não relacionadas aos serviços que ensejaram a cobrança da taxa de incêndio. Ao contrário, determina, em seu parágrafo 2º, que a totalidade da arrecadação "fica vinculada à Secretaria de Estado de Defesa Social",

-
- I - recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal;
 - II - receitas que pertencem aos Municípios decorrentes de transferências previstas na Constituição Federal;
 - III - receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;
 - IV - demais transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei;
 - V - fundos instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal."



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

órgão estadual ao qual pertence o Corpo de Bombeiros Militar (art. 6º da Lei Delegada nº 56 de 2003, do Estado de Minas Gerais).

2. O fato de a lei estabelecer que no mínimo 50% (cinquenta por cento) da receita deve ser utilizado no reequipamento da unidade operacional de execução do Corpo de Bombeiros do Município onde foi gerada a verba não impede que o restante do produto da arrecadação seja destinado ao custeio de despesas correlatas às atividades do Corpo de Bombeiros Militar e não permite inferir que haja afronta ao comando que estabelece a vinculação da receita decorrente da arrecadação ao serviço que justificou a instituição tributária.

3. Entendimento que se encontra em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que, no julgamento da ADI 1.145-6/PB, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 08.11.02, em que se analisou a constitucionalidade da destinação dada por lei estadual às custas e emolumentos judiciais, decidiu que é possível a destinação do produto da arrecadação de taxa para órgão público que exerça atividade diretamente relacionada.

4. Embargos de declaração acolhidos para sanar omissão, sem, contudo, alterar o resultado do julgamento do recurso ordinário.

(EDcl no RMS 21.032/MG, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19/04/2007, DJ 14/05/2007, p. 249)

Se, a despeito da vinculação, o Poder Público outorgue aos recursos da taxa mineral destinação diversa daquelas definidas na Constituição e na lei instituidora, cabe pleno controle dos atos administrativos que concretizam tais desvios. O problema não é da lei, mas da sua execução prática, fatos totalmente sindicáveis pelos Tribunais de Contas.

Isto posto, a taxa mineral vem financiando parcialmente matérias e instituições totalmente estranhas ao seu fato gerador, facilmente delimitado no art. 3º, da Lei 7.591/2011, o que degenera o destino que o ordenamento jurídico lhe reservou.

Enquanto a lei estabelece que o poder de polícia será exercido pela SEDEME, com apoio da SEFA, SEMA e SECTI – naturais destinatários da verba recolhida – **os valores estão sendo ilegalmente destacados**, repise-se, em rubrica prometida a custear despesas em ações governamentais diversas, repelidos de sua **vinculação legal**.



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Portanto, a discussão em abstrato da constitucionalidade da taxa não prejudica o pálio de legalidade da execução orçamentária da mesma, já que, como demonstrado alhures, além de ser inerente às taxas sua vinculação arrecadatória à atividade estatal específica, é a própria lei de regência que elenca o rol de órgãos cujas atividades estariam relacionadas ao poder de polícia tributado. **Tudo que é pago além deste rol e para além do permitido pela DRE é impróprio.**

Feitas estas considerações, pode-se concluir, sem maiores esforços cognitivos, que o contexto arrecadatório acabou por transformar parte da taxa mineral em imposto, fonte de financiamento que foi para as atividades gerais do Estado.

Em remate deste tópico, qualificando-se os valores de extração de recursos minerários como taxas, nada pode justificar seja o produto de sua arrecadação afetado, **para além do permitido pela DRE**, ao custeio de serviços públicos diversos daqueles a cujo financiamento tais valores se destinam especificamente, pois, nessa hipótese, a função constitucional da taxa – que é tributo vinculado – restaria descaracterizada.

Nessa toada, cumpre ao TCE **expedir determinação** para que, na execução orçamentária das receitas oriundas da taxa mineral, se observe estritamente as rubricas vinculadas, ainda que indiretamente, à atividade fiscalizatória, que deverão estar relacionadas em necessário aos órgãos referenciados no art. 3º da Lei 7.591/2011, permitida liberdade alocativa de apenas 30% do arrecadado, com fulcro no art. 28 da EC 93/2016.

Outrossim, deverá o TCE **expedir determinação** para que eventuais superávits financeiros decorrentes das receitas e despesas da fiscalização mineral somente poderão servir como fonte de financiamento de despesas igualmente relativas ao poder de polícia mineral, a teor do parágrafo único do art. 8º da LRF, devendo o governo central manter controle de demonstrativos que explicitem a composição do superávit financeiro por fonte de recursos.

5. PROGRAMA SANEAMENTO BÁSICO

O saneamento básico integra o plexo de serviços públicos indispensáveis à efetivação dos direitos fundamentais, sendo, por conseguinte, uma garantia crucial do indivíduo e da coletividade.



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

A despeito disso, sua efetivação vem sendo historicamente negligenciada em várias regiões do país e – em lamentável constatação – especialmente no Estado do Pará. Nesse diapasão, dados recentes do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS)²⁸, divulgados em janeiro deste ano e referentes a 2015, informam que, em nosso Estado, apenas 47,1% da população tem acesso à água encanada (o que nos coloca em 24º lugar dentre as 27 Unidades da Federação) e – pasme-se – somente 4,9% do esgoto é coletado (nos deixando num sofrível 25º lugar nacional). A título de comparação, as respectivas coberturas atingem 99% e 84,5% no Distrito Federal, um dos melhores resultados do país ao lado do Estado de São Paulo²⁹.

Diante desses alarmantes índices, causa grande preocupação a observação da Unidade Instrutiva do Tribunal, às fls. 240 de Relatório de Análise das Contas do Governador do Estado, segundo a qual **"o programa Saneamento Básico não atingiu nenhuma meta estabelecida das 07 ações planejadas, apresentando o pior desempenho, entre os programas, em 2016"** (grifou-se).

A propósito, essa Egrégia Corte de Contas, há muito ciente da precariedade do serviço público sob comento, promoveu, em 2010, Auditoria Operacional – AOP nas ações “Ampliação do Sistema de Abastecimento de Água” (1871), “Implantação, Ampliação e Melhoria de Sistema de Abastecimento de Água” (1923) e “Ampliação de Sistema de Abastecimento de Água – PAC” (1925), que compõem o “Programa Água para Todos” do Governo do Estado.

Realidade relativamente recente no âmbito do controle externo nacional³⁰, as auditorias operacionais constituem modalidade de fiscalização que estabelece um novo paradigma de funcionamento, eis que, para muito além dos demonstrativos contábeis e documentos de execução de gastos públicos tipicamente inspecionados nas auditorias de conformidade, busca o âmago das ações governamentais, perquirindo os reais e práticos efeitos das políticas públicas planejadas e implementadas.

²⁸ Sistema criado em 1996, vinculado à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) do Ministério das Cidades.

²⁹ Informações obtidas em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/saneamento-melhora-mas-metade-dos-brasileiros-segue-sem-esgoto-no-pais.ghtml>. Acesso em: 15/05/2017

³⁰ Pelo menos no que tange aos Estados, já que o Tribunal de Contas da União, pioneiro em tal procedimento, vem realizando auditorias operacionais com grande êxito desde 1998, conforme se extrai do histórico disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-tcu/auditoria-operacional.htm>. Acesso em: 15/05/2017.



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Assim, mediante referidas auditorias examina-se a economicidade, a eficiência e a eficácia dos projetos e programas de gestão, apurando seu alcance e sua efetividade, traduzindo-se, por conseguinte, em valiosa ferramenta – à inteira disposição dos Tribunais de Contas – dotada, ao menos potencialmente, da capacidade de interferir e, mesmo, de balizar os rumos da Administração Pública, assumindo, consequentemente, relevante caráter preventivo e pedagógico.

Esse o contexto em que se situou a AOP em referência: definidas as condicionantes pela Corte – em forma de determinações e recomendações chanceladas pelo Colendo Plenário por meio da Resolução TCE/PA nº 18.429/2013 – estabeleceram-se os parâmetros de atuação dos órgãos envolvidos – Companhia de Saneamento do Pará - COSANPA, Secretaria de Estado de Saúde Pública - SESPA, Agência Estadual de Regulação e Controle de Serviços Públicos - ARCON e Secretaria de Estado de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano - SEIDURB (atual Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas - SEDOP) – com vistas à consecução pretendida, representada, na hipótese, pela maior abrangência e exequibilidade do mencionado “*Programa Água para Todos*”.

Entretanto, o acompanhamento das ações levadas a efeito pelas unidades auditadas trouxe diagnóstico nada alvissareiro, o que, diante dos aludidos indicadores publicizados, era o que se poderia, contudo, esperar. Veja-se o que aduz a Comissão de Análise das Contas do Governo às fls. 249 do Relatório:

*“O monitoramento do cumprimento das deliberações constantes da Resolução TCE-PA nº 18.429/2013, relacionadas à AOP na função saneamento, demonstrou que as ações da Cosanpa e da Seidurb/Sedop não foram suficientes para reverter o cenário de precariedade dos serviços públicos de abastecimento de água. **Os resultados evidenciaram que esses jurisdicionados devem intensificar suas atividades e investimentos de modo a ampliar a cobertura, qualidade e sustentabilidade dos serviços de saneamento básico destinados à população**” (grifou-se)*

De se ressaltar, por oportuno, conforme se infere das linhas estabelecidas pela Lei Federal nº 11.445/2007³¹ e pela Lei Estadual nº 7.731/2013³², que o abastecimento de água

³¹ Que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.

³² Que dispõe sobre a Política Estadual de Saneamento Básico.



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

é apenas um viés do saneamento básico, sendo componente de algo muito mais amplo que alberga, ainda, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e a drenagem e manejo das águas pluviais.

A situação do Pará mostra-se ainda mais gravosa quando confrontada com a informação relativa aos investimentos realizados pelo Estado na COSANPA³³, que totalizaram, em 2016, cerca de R\$160 milhões (fls. 243-244 do Relatório), muito embora tenha ficado demonstrado que, mesmo assim, a empresa apresentou resultado negativo, com prejuízo de R\$161 milhões (fls. 156).

Ora, não se desconhece que a atual crise econômica e financeira do país tem grande impacto na implementação das políticas públicas pelos entes federados. Contudo, estudos atuais da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)³⁴ indicam que investimentos em saneamento básico resultam em expressivos ganhos econômicos e sociais, fomentando e viabilizando um desenvolvimento sistêmico e sustentável, sendo aspecto decisivo na transformação da realidade populacional.

Em aludidas pesquisas, estima-se que nas regiões em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, o retorno fique entre US\$5 e US\$28 por cada dólar investido. Isso decorre do fato de que a melhoria de tais serviços reduz os custos com a saúde curativa e tornam mais eficazes até mesmo os recursos alocados na educação, vez que proporcionam substancial aumento da produtividade.

Este o cenário, portanto, que demand a imperiosa e urgente atuação do Governo do Estado do Pará, através da inadiável e efetiva implantação, controle e fiscalização da consecução das ações que englobam o Programa Saneamento Básico, devendo, dada à contumaz omissão estatal na concretização de tão importante política pública,

³³ A Companhia de Saneamento do Pará – COSANPA, é a sociedade de economia mista constituída por autorização da Lei Estadual nº 4.336/1970, tendo, a teor do art. 4º de referido diploma, os seguintes objetivos: “Art. 4º (...) I - a prestação do serviço público de abastecimento de água potável, constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição; e II - a prestação do serviço público de esgotamento sanitário, constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no corpo receptor (...)”.

³⁴ Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2015. Disponível em: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/images/WWDR2015ExecutiveSummary_POR_web.pdf Acesso: 15/05/2017.



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

ser convertida em determinação a recomendação (número 16) expedida pela Equipe Técnica da Corte – **que deverá ser criteriosamente acompanhada** – no sentido de

“Que sejam implementadas as ações nas políticas públicas da Cosanpa e Sedop, de modo a ampliar a cobertura, qualidade e sustentabilidade dos serviços de saneamento básico destinados à população, em obediência à Resolução TCE-PA nº 18.429/2013, que dispõe sobre a auditoria operacional realizada na função Saneamento, acolhendo integralmente os achados, recomendações, determinações e as proposições de melhoria apresentados na referida Resolução” (grifou-se – fls. 235 do Relatório)

CONCLUSÃO

As inconsistências descortinadas, confrontadas com obediência aos indicadores macroeconômicos, bem como aos limites constitucionais e legais, não possuem a gravidade para encaminhar a expedição de parecer prévio pela irregularidade das contas de governo de 2016.

Assim, o Ministério Público de Contas do Estado do Pará, com achegas do relatório técnico de fls. 01/152 do volume 6, opina pela **REGULARIDADE**, com **determinações e recomendações**, da prestação de contas anuais do **Excelentíssimo Sr. Governador do Estado Simão Robison Oliveira Jatene**, referentes ao exercício de 2016, na forma do art. 101, I a III, do Regimento Interno do TCE/PA, uma vez que atendeu, no quadro geral, ao disposto na Constituição e nas leis que disciplinam a gestão fiscal do Estado.

DETERMINAÇÕES:

1. Para que sejam integralmente cumpridas as disposições Resolução TCE-PA nº 18.571/2014, que dispõe sobre a auditoria operacional realizada na função Educação, acolhendo integralmente os achados, recomendações, determinações e as proposições de melhoria apresentados na referida Resolução;
2. Para que o Governo do Estado realinhe sua política de recrutamento de pessoal dando a necessária primazia ao princípio do concurso público, de modo a que, ao final do exercício de 2017, o número de concursados nomeados supere o de temporários contratados durante esse período;



PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

3. Para que eventuais superávits financeiros decorrentes das receitas e despesas da fiscalização mineral somente possam servir como fonte de financiamento de despesas igualmente relativas ao poder de polícia mineral, a teor do parágrafo único do art. 8º da LRF, devendo o governo central manter controle de demonstrativos que explicitem a composição do superávit financeiro por fonte de recursos;
4. Para que sejam implementadas as ações nas políticas públicas da Cosanpa e Sedop, de modo a ampliar a cobertura, qualidade e sustentabilidade dos serviços de saneamento básico destinados à população, em obediência à Resolução TCE-PA nº 18.429/2013;

RECOMENDAÇÕES:

Reitera, naquilo que não conflita com as determinações supra, as recomendações sugeridas pelo Departamento de Controle Externo desta Corte.

É o parecer.

Belém, 19 de maio de 2017.

Felipe Rosa Cruz
Procurador-Geral de Contas do Estado do Pará