



**PARECER COMPLEMENTAR
DAS CONTAS DE GOVERNO**



EXERCÍCIO 2018

PROCESSO nº 2019/51266-0

PARECER COMPLEMENTAR DAS CONTAS DO GOVERNO

ANÁLISE DAS CONTRARRAZÕES

EXERCÍCIO 2018

Silaine Karine Vendramin
Procuradora-Geral de Contas

Belém/PA
Agosto/2019

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

Sede Belém –

Av. Nª Sra. de Nazaré, 766 – Nazaré

(91) 3241-6555 CEP: 66.035-145

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

PROCURADORES DE CONTAS

FELIPE ROSA CRUZ

GUILHERME DA COSTA SPERRY

PATRICK BEZERRA MESQUITA

STEPHENSON OLIVEIRA VICTER

DEÍLA BARBOSA MAIA

STANLEY BOTTI FERNANDES

COMISSÃO DE TRABALHO

MEMBROS

SILAINE KARINE VENDRAMIN

FELIPE ROSA CRUZ

GUILHERME DA COSTA SPERRY

PATRICK BEZERRA MESQUITA

DEÍLA BARBOSA MAIA

STANLEY BOTTI FERNANDES

SERVIDORES

BRUNO CUNHA WEYNE

ELTON JONAS PEREIRA DA SILVA

FERNANDO LUCAS SOUSA COSTA

FRANCILEI MARIA CONTENTE PINHEIRO

GABRIEL PONTES DOS SANTOS

IRAN SOARES DOS SANTOS

KAREN LOUREIRO LIMA

LAÍS TAPPEMBECK NORONHA

PRISCILA DE OLIVEIRA MATOS

VANESSA MARIA LOPES MADEIRA

DIAGRAMAÇÃO

CEZAR BARROSO DOS SANTOS

DARLAN DA COSTA REGO

EMANUELLE ROSÁRIO HANNEMANN

1. Síntese dos Fatos

Retornam os autos ao Ministério Público de Contas do Estado do Pará para a análise do contraditório apresentado pelo ex-Governador, Simão Robison Oliveira Jatene, e da manifestação exposta pelo atual Governador, Helder Zahluth Barbalho, sobre as recomendações e alertas elaborados por este *Parquet* no parecer das Contas de Governo do exercício de 2018.

Conforme se depreende dos autos, o relator das contas, Exmo. Dr. Odilon Teixeira, em sessão extraordinária do dia 29/05/2019, acolhendo sugestão deste Ministério Público de Contas, colocou em votação a concessão de prazo para abertura do contraditório ao ex-Governador, Simão Robison Oliveira Jatene, assim como manifestação do atual Governador, Exmo. Sr. Helder Zahluth Barbalho, tendo em vista os apontamentos apresentados no parecer ministerial, notadamente no pertinente às sete irregularidades inerentes ao exercício de 2018 e 43 recomendações ao governo atual, respectivamente.

Em decorrência disso, o Tribunal Pleno decidiu, à unanimidade, pela concessão do prazo de 15 dias. Nesse contexto, vale dizer, apenas o ex-Governador requereu prorrogação de prazo, o que foi deferido pelo relator; ambos, contudo, ao final, apresentaram tempestivamente seus arrazoados.

Ultrapassada essa questão preliminar, é preciso reforçar que no sistema republicano é absolutamente normal que as autoridades sejam chamadas a dar explicações acerca de suas condutas enquanto mandatárias do povo que as elegeram. Desta maneira, a apresentação de defesa perante o Tribunal de Contas - casa republicana por vocação constitucional - além de direito dos gestores públicos, é excelente oportunidade para a juntada de razões e argumentos que, conjuntamente a tudo o que consta nos autos, irá subsidiar o escrutínio público sobre a gestão e o julgamento definitivo pela insigne Assembleia Legislativa do Estado acerca da regularidade das Contas do Governo em 2018.

Além disso, as prestações de contas são anuais justamente porque é necessário o acompanhamento constante da condução fiscal pelo mandatário máximo. Assim, **aprovações de contas em exercícios anteriores não se**

constituem em blindagem a rejeições ou ressalvas futuras, tendo em vista que, sendo o exercício financeiro anual, sua análise há de ser renovada ano a ano, de modo a se verificar a regularidade e legalidade da condução da política fiscal naquele específico exercício.

Em resumo: o *Parquet* de Contas não deixa de reconhecer a regularidade e a boa condução da política fiscal nos exercícios anteriores, tanto que este Ministério Público de Contas nunca se furtou a opinar por sua aprovação. No entanto, verificada irregularidade é dever do MP de Contas, como fiscal do ordenamento jurídico, apontá-las, tanto para subsidiar o parecer prévio do TCE como para municiar a decisão final pela douta Assembleia Legislativa do Estado.

Destarte, não se pretende aqui adotar postura persecutória ou desabonadora de ninguém, mas apenas exercer a tarefa ministerial que nos devotou a Constituição.

Este é o breve relato, passemos à análise jurídica das contrarrazões.

2. Do Direito

2.1. Análise da defesa do Exmo. Sr. ex-Governador do Estado Simão Robison Oliveira Jatene

Para fins didáticos o presente parecer será composto de breve demonstração das irregularidades apontadas, comentários acerca das alegações da defesa, e, finalmente, conclusão com o entendimento final do *Parquet* sobre a questão. Também foi dividida a análise dos tópicos de acordo com as duas matérias principais tratadas: gestão fiscal e política de pessoal.

A. DA GESTÃO FISCAL

- IRREGULARIDADE 01

“Divergência da execução orçamentária com a política fiscal aprovada pelo Parlamento, traduzida na falta de esforço e no aparente desprezo pelo cumprimento da meta fiscal de resultado primário, que culminaram, no término do exercício de 2018, em déficit primário no montante de R\$-1,432 bilhões, cuja materialidade e magnitude importou em cerca de 12.000% de

descumprimento do resultado primário, comprometendo toda a regularidade da gestão fiscal do exercício financeiro de 2018 do Governo do Estado”.

Em sua defesa, o Exmo. Sr. ex-Governador do Estado tece considerações acerca das funções do Estado na promoção de bens sociais à população e sobre as boas interações que o gasto público pode gerar na economia local especialmente em tempos de crise, citando, inclusive, o célebre economista britânico, John Keynes.

Aduz que o Estado do Pará ostenta bons indicadores fiscais, inclusive recebendo o reconhecimento de diversas instituições públicas e privadas, e que, comparativamente com outras unidades federativas, manteve em situação de normalidade os gastos com pessoal.

Afirma que a dívida pública paraense, embora tenha aumentado, é a segunda menor dentre os Estados, muito aquém do limite máximo imposto pelo Senado Federal. Suscita que a importância do resultado primário é tanto maior quanto mais crítico é o nível de endividamento do governo, e que apenas haveria infração se não fosse obtido o resultado primário necessário à recondução da dívida aos limites, segundo o que consta no art. 31 da LRF.

Alega que não houve desprezo pelas metas e que os valores excedentes foram aplicados exclusivamente em despesas de capital, notadamente investimentos, garantindo o cumprimento da regra de ouro. Sublinha que os investimentos realizados se materializaram em hospitais, escolas, estradas, terminais hidroviários, avenidas e outras realizações importantes.

Destaca, por fim, que o resultado primário negativo decorreu de decisão de gestão de retomada de investimentos sem comprometimento dos exercícios futuros, o que não degeneraria as contas públicas.

Pois bem, em posse dos argumentos defensivos, passemos à análise se são eles suficientes para afastar a irregularidade anotada no parecer preliminar do Ministério Público de Contas.

A rigor, a defesa basicamente adota a linha de relativizar a importância do resultado primário, forte na premissa de que os indicadores de endividamento do estado, embora tenham piorado, ainda são positivos e que os gastos financiados pelo déficit primário foram convertidos em bens, serviços e equipamentos em prol do interesse público. Fato que, conforme visto, se contrapõe aos índices sociais de educação, saúde, saneamento e segurança, apresentados por este *Parquet* no parecer anterior.

Apenas como um parêntese a este item, onde o cerne é a gestão fiscal, em que pese os dados alusivos à saúde no Estado, constantes no item 8.2 do parecer ministerial de fl. 254-v, não terem sido diretamente referidos no bojo da manifestação do Exmo. ex-Governador (fls. 01/28 do vol. VII), cumpre esclarecer que o número de leitos não sofreu ampliação, diferente do que o responsável exemplifica no tópico “Considerações Finais”, *in verbis*:

“Graças a essas atitudes, não se desativou ou reduziu atendimento de serviços essenciais, pelo contrário, se expandiu e até implantou novos serviços, como bem exemplifica o aumento significativo de leitos e hospitais públicos compensando a redução ocorrida no número de leitos privados”. (Processo nº 2019/51266-0, fl. 26, volume VII) (Grifo nosso).

De maneira oposta, o que se percebeu na análise dos referidos índices foi a ocorrência de um decréscimo na oferta de leitos, conforme informações contidas no Relatório do Mapa da Exclusão Social e explicitadas no item 8.2.3.2 do opinativo exarado pelo *Parquet* de Contas.

Acerca da entrega de hospitais públicos, restou pontuado no parecer anterior que até o final de 2018 havia a previsão de entrega de 06 (seis) hospitais no estado do Pará. Entretanto, somente 2 (dois) tiveram as obras concluídas, o que corroborou para o baixo índice de oferta de leitos, especialmente fora da Região Metropolitana de Belém. O mesmo ocorreu com obras de presídios e escolas.

Destacou-se ainda, por exemplo, que a obra do Hospital Dr. Abelardo Santos, em Belém, que geraria o aumento de 260 (duzentos e sessenta) leitos e teria capacidade para beneficiar 1,2 milhão de pessoas, não foi entregue em condições para o funcionamento até dezembro de 2018.

Depois deste breve parêntese acerca do andamento das obras e investimentos de capital, retoma-se a questão fulcral deste tópico: a gestão fiscal.

Em verdade, a argumentação defensiva, já um tanto quanto adiantada no parecer preliminar, confirma a irregularidade apontada: o descumprimento pelo Poder Executivo das deliberações do Parlamento acerca da condução da política fiscal.

Não custa rememorar que a ideia de república encontra no orçamento uma de suas balizas fundamentais. Em última instância, o orçamento traduz a autorização do povo, representado pelo Parlamento, para que o governo retire riquezas da sociedade (tributos) em prol de políticas públicas tidas como relevantes pelo corpo social em dado espaço e momento histórico (gasto público). **Isto é, a atividade financeira do Estado há de passar pelo crivo do povo representado em Parlamento.**

Desta maneira, para que o gasto público seja válido e regular duas condicionantes parlamentares ganham expressividade: o gasto deve estar apoiado em prévia autorização no orçamento e sua execução ser convergente com a política fiscal cristalizada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O Poder Executivo pode muito, mas não pode tudo¹, uma vez que resta obrigado a efetivar e a suportar o planejamento setorial e orçamentário que ele mesmo formula **em diálogo responsável com o Parlamento**², sob pena de sua atuação se revelar *ultra vires*, desassociada do mandato de gestão que a representação política da população tracejou.

¹ “Os Parlamentos tinham surgido não tanto para governar como para controlar o poder dos que o faziam, uma função ainda óbvia nas relações entre o Congresso e a Presidência americanos. Eram mecanismos destinados a agir como freios, que se viram tendo de agir como motores” HOBBSAWN, Eric. A era dos extremos: o breve século XX. Companhia das Letras, 2ª Edição, versão Kindle.

² “É preciso obrigar o gestor a suportar o planejamento setorial e orçamentário que ele mesmo formula – em diálogo responsável com o Parlamento – para que os direitos fundamentais não sigam adiados ou frustrados indefinidamente, mesmo quando leis absolutamente vigentes definem metas operacional e temporalmente claras como verdadeiras obrigações estatais de fazer. Cabe aqui exemplificar tal hipótese com o amplo rol de metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014); o dever de encaminhamento do paciente diagnosticado com câncer em, no máximo, 60 dias, para tratamento (Lei nº 12.732/2012) e a obrigatoriedade de realização satisfatória do censo demográfico, em prazo não superior a dez anos (Lei nº 8.184/1991)”. PINTO, Élica Graziane. Indicação judicial de fonte de custeio desvenderá penumbras orçamentárias. Conjur, 23 de abril de 2019, acessado em 20/05/2019 <https://www.conjur.com.br/2019-abr-23/contas-vista-indicacao-judicial-fonte-custeio-desvendara-penumbras-orcamentarias>

É exatamente em decorrência dessas premissas jurídicas que as contas de governo são julgadas em definitivo pelo próprio Parlamento, que avaliará, segundo seu juízo político, se a execução orçamentária do governo correspondeu ao designado por si.

Nesse diapasão, e como já dito no parecer pretérito, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) alçou o resultado primário como a métrica principal de acompanhamento e desempenho fiscal. É sobre ele que repousa toda a seção de execução orçamentária da LRF, e é sobre ele que fica condicionada a validade e a regularidade da despesa pública, a teor do que prevê o art. 15 já explanado no primeiro parecer deste MP de Contas.

A bem dizer, **o direito financeiro no Brasil condiciona a legalidade do gasto público à sua compatibilidade com as metas fiscais, notadamente a de resultado primário.** É por isso que a LRF, quando começa a assinalar as atribuições do Parlamento e dos Tribunais de Contas na fiscalização da gestão fiscal (art. 59) posiciona, logo no primeiro inciso, **que o controle externo deve dar ênfase ao atingimento das metas estabelecida na LDO**, medida essa prevista, inclusive, nas competências atribuídas ao TCE/PA através da Lei Complementar nº 081/12 (LOTCE/PA, artigo 1º, XV).

Por isso, a análise ministerial deve ser realizada com base nos deveres que lhe são atribuídos enquanto Órgão fiscalizador da ordem jurídica. Na tessitura das irregularidades apontadas, não se foi além do que o conteúdo normativo prevê e exige, não podendo, portanto, os integrantes do controle externo lançar mão de premissas legais que ingressaram no ordenamento para assegurar o equilíbrio das contas públicas. Pensar de forma diversa seria relegar ao desuso toda a cautela da qual se reveste os ditames da LRF.

É pertinente assinalar que **a LRF não impõe a necessidade de *superávit* primário.** O que ela impõe é que Governo e Parlamento - em diálogo republicano e democrático - definam uma meta de resultado primário a ser cristalizada na LDO, e que esta meta condicionará toda a execução orçamentária. Estados com baixo nível de endividamento, como o Pará, podem muito bem, sem correr o risco de extrapolar os limites de dívida impostos pelo

Senado, promover *déficits* primários controlados, seja para a expansão quantitativa dos serviços públicos, seja com o intuito de incrementar a qualidade dos serviços já prestados.

É por isso que este *Parquet* de Contas não controverte com a defesa do Exmo. Sr. Ex-Governador do Estado acerca da possível necessidade de intervenção estatal no cenário econômico e social, nem discorda que os gastos realizados foram ou não meritórios, decisões que habitam no âmbito das deliberações políticas, e cujo juízo de valor extrapolaria muito a condição de fiscal da lei.

O que cabe apontar é que substancial e bilionário *déficit* primário, ainda que apoiado em possível colchão financeiro de *superávits* financeiros de exercícios anteriores, deveria ter sido proposto ao Parlamento e por ele aprovado na LDO, e não assumido solitária e autoritariamente pelo executivo no curso da execução orçamentária, ainda mais em último ano de mandato. Ao assim proceder, o executivo local fez tábula rasa de todo o edifício jurídico que dá base ao republicanismo orçamentário, ofendendo diretamente pilar fundamental da responsabilidade fiscal e do direito financeiro.

Não é exagerado dizer que ao conduzir a execução orçamentária na contramão do determinado pela LDO, o Poder Executivo usurpou do Parlamento uma de suas principais prerrogativas, que é a deliberação acerca da política fiscal.

Ora, se a Assembleia Legislativa do Estado deliberou por meta fiscal superavitária, caberia ao Poder Executivo buscar seu cumprimento. Se havia espaço fiscal para um *déficit* primário controlado e apoiado em colchão financeiro de anos anteriores, tal fato haveria de ter sido autorizado pelo Parlamento, seja através de concepção da meta de resultado primário deficitário, ou, por intermédio de sua alteração no decorrer do exercício financeiro, com emenda à LDO.

Se assim não se deu, não poderia a autoridade administrativa simplesmente ignorar a meta fiscal de resultado primário estatuída, sob pena de irregularidade na condução do gasto público.

Ao gestor público cabe perseguir os ditames orçamentários anotados pelo Parlamento, vinculando a partir daí toda sua conduta administrativa e conformando sua discricionariedade alocativa às metas fiscais aprovadas pela Assembleia Legislativa. Se o Parlamento do Pará não previu resultado primário deficitário é porque desejava a manutenção do nível de endividamento do estado, e não sua duplicação em um único exercício financeiro, aumentando a dívida consolidada líquida de 6,40% a 13,36%.

Por sinal, conforme o Relatório Resumido de Execução Orçamentária produzido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN)³, o Pará apresentou piora destacada em vários índices de medição, como o resultado orçamentário negativo, queda de sua poupança corrente em relação à Receita Corrente Líquida (RCL), e o pior resultado primário do país, conforme se verifica na tabela abaixo:

Tabela 1 - Relatório de Resultado Primário, do Brasil, por Estados, no ano de 2018

UF	2018 (Em R\$ milhões)	% RCL 2018	UF	2018 (Em R\$ milhões)	% RCL 2018	UF	2018 (Em R\$ milhões)	% RCL 2018
AC	74,23	2%	MA	-194,95	-1%	RJ	1.978,12	3%
AL	626,04	8%	MG	1.419,90	3%	RN*	-	-
AM	557,56	4%	MS*	-	-	RO	205,73	3%
AP	1.653,62	34%	MT	1.266,49	8%	RR	780,59	22%
BA	-76,45	0%	PA	-1.543,31	-8%	RS	793,91	2%
CE	-485,10	-3%	PB	236,11	2%	SC	276,03	1%
DF	-377,96	-2%	PE	852,95	4%	SE	69,45	1%
ES	856,54	6%	PI	-139,49	-2%	SP	13.908,84	9%
GO	1.030,82	5%	PR	17,91	0%	TO	-171,08	-2%

Fonte: STN

Como já referenciado, o *déficit* primário *per se* não constitui em irregularidade. A irregularidade surge quando o *déficit* decorre de execução orçamentária em completo descompasso às metas materializadas na LDO pelo Parlamento. Ao gerenciar a política fiscal em desacordo ao que tratou com o Parlamento paraense, o Executivo estadual incide em ofensa à própria ideia de orçamento e republicanismo.

³ Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/RREOfocoRetificado01_03/6e2327bd-8f5d-4db0-ba3d-26d948483e93. Acesso em 05/08/2019.

O fato ganha contornos mais graves por se tratar de exercício financeiro coincidente com ano eleitoral, cuja pressão pelo gasto público naturalmente é maior, e onde as rédeas da lei de responsabilidade fiscal, bem como sua interpretação pelos órgãos de controle, devem estar mais apertadas. De fato, a importância do resultado primário em ano eleitoral é redobrada, pois tem nítida correlação com o gerenciamento da dívida na transição de mandatos, e se o Parlamento do Pará aprovou resultado primário superavitário restava claro que os representantes do povo paraense impuseram estratégia de manutenção do quadro de endividamento por ocasião da sucessão de mandato, e não sua duplicação.

O que se esperava da defesa é que ela pudesse trazer elementos que comprovadamente denotassem esforço do gestor no cumprimento da meta fiscal de resultado primário, mas que, por fatores alheios à sua vontade, acabou se tornando de inviável implementação.

O que se viu, contudo, foram alegações genéricas acerca da importância dos gastos empreendidos. Não foi indicada nem quantificada qualquer frustração inesperada de significativa receita, não foi demonstrada a convergência da programação financeira e do cronograma mensal de desembolso com a meta fiscal, não foi mencionada a existência ou a extensão de possíveis decretos de contingenciamento, não se citou e muito menos se comprovou alguma tentativa tempestiva na alteração da meta de resultado primário perante o Parlamento.

Em verdade, da defesa se extrai que o bilionário descumprimento da meta fiscal de resultado primário foi obra de decisão consciente e deliberada do Poder Executivo, sem qualquer consideração ao acertado previamente com o Parlamento na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O não atingimento da meta de resultado primário não decorreu, assim, de equívocos escusáveis da programação financeira ou do cronograma de desembolso, nem de mero descumprimento marginal ou acessório dos deveres de contingenciamento e nem muito menos de fatores imprevisíveis e impassíveis de planejamento.

As teses defensivas permitem concluir que o que se deu foi a desconsideração consciente pelas metas fiscais da LDO firmadas em diálogo com o Parlamento.

É oportuno trazer à lembrança a advertência da notória jusfinanceirista, Dra. Élide Graziane Pinto, que anotou:

“Contra toda regra fiscal relevante, exceções e burlas inúmeras foram apresentadas, ao que vieram, em seu reforço, novas regras fiscais de reafirmação e acirramento dos controles anteriormente vigentes. Quanto mais dura a regra, mais brechas lhe foram contrapostas no sentido de quebrar sua essência, prometendo cinicamente seu cumprimento... Infelizmente uma lógica perniciosa de aposta contra o ordenamento vigente”.⁴

Não tem substrato jurídico, ainda, a argumentação defensiva no sentido de que, pelo fato de o estado do Pará ter se mantido dentro dos limites de estoque de endividamento, o descumprimento do resultado primário não teria qualquer significado juridicamente relevante.

Tal leitura parte de pressupostos não jurídicos e desconsidera o teor claro e inequívoco da LRF. **Em momento algum a LRF sujeita o dever de cumprimento das metas fiscais ao limite de endividamento.** Por sinal, o extrapolamento de limites de dívida a que se refere o art. 31 tem fato gerador e consequências jurídicas próprias, como, por exemplo, a proibição de realizar operação de crédito, a obrigação de obter resultado primário positivo, ficando o ente público, ainda, impedido de receber transferências voluntárias enquanto perdurar o excesso. Isto é, o gestor deve sempre obediência à meta fiscal de resultado primário imposto pelo Parlamento (que pode ser uma meta negativa ou positiva), mas na circunstância de extrapolamento dos limites da dívida, a meta de *superávit* haverá de ser necessariamente positiva e suficiente para sua recomposição.

De outra banda, a obrigação de cumprir a meta de resultado primário, embora tenha inequívoca correlação econômica com o nível de endividamento do ente, foi alçada juridicamente como métrica de legitimidade maior do

⁴ PINTO, Élide Graziane. Superposição de regras fiscais burladas infantiliza contas públicas, CONJUR, 18 de junho de 2019. Acesso em: <https://www.conjur.com.br/2019-jun-18/contas-vista-superposicao-regras-fiscais-burladas-infantiliza-contas-publicas>. Disponível em 05/08/2019.

sistema de responsabilidade fiscal republicana, repousando sobre ela a chave de validade da execução orçamentária empreendida pelo Poder Executivo e demais ordenadores de despesa.

Isto é, a norma jurídica alçou o resultado primário para muito além de mero meio acessório de cumprimento dos limites de endividamento a que se refere o art. 31 da LRF. Posicionou-lhe, em verdade, no topo do sistema de execução orçamentária, sobre o qual repousam alguns dos mais importantes instrumentos criados pela LRF, como: a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso (art. 8º), o dever de limitação de empenho e movimentação financeira (art. 9º), a concessão ou ampliação de renúncia de receitas (art. 14), a criação, a expansão ou o aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa (art. 16), a criação ou a expansão de despesa obrigatória de caráter continuado e o controle a ser exercido pelo Poder Legislativo e os Tribunais de Contas (art. 59).

Ao defender que a busca do resultado primário aprovado pelo Legislativo é irrelevante caso mantidos os níveis de endividamento dentro dos limites do Senado, equivaleria a criar, em última instância, uma espécie de LRF própria para o estado do Pará.

Critique-se ou não, a construção da ideia do resultado primário como validador principal da execução orçamentária foi uma imposição do Fundo Monetário Internacional (FMI) absorvida pelo direito financeiro, cabendo ao jurista, assim, sua aplicação e fidelidade. Execução orçamentária em absoluta divergência com a meta de resultado primário é gestão eivada de ilegalidade e que, no caso concreto, produziu, segundo a dicção do art. 15 da LRF, um bilhão e meio de reais em despesas presumidamente não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público.

Por sinal, interpretação que condicione a obediência da meta de resultado primário ao art. 31 da LRF é tão equivocada que, a título de contextualização, levaria a União, cujo limite de endividamento até hoje não foi formulado, e, portanto, não está sujeita ao art. 31 da LRF, a se ver dispensada

da obrigação de cumprir o resultado primário, e, assim, desobrigada, por exemplo, de realizar contingenciamentos de despesas.

Conclusão nesse sentido seria nitidamente contra o sistema de responsabilidade fiscal e a realidade vigente, já que é fato público e notório a importância e a devoção que a União dedica ao cumprimento da meta de resultado primário (formalmente nunca descumprida desde a edição da LRF), sendo, muitas vezes, obrigada a promover impopulares contingenciamentos em importantes políticas públicas, tudo para obedecer a meta fiscal de resultado primário, e não para dar vazão ao art. 31 da LRF, que para ela não tem qualquer utilidade.

Da mesma maneira, ao se seguir os argumentos defensivos, poderia a União simplesmente criar ou aumentar renúncias de receitas, criar ou aumentar despesas continuadas, isso tudo sem qualquer convergência com a meta fiscal, uma vez que, na dicção defensiva, à míngua de descumprimento dos limites de endividamento, tudo estaria permitido. A impropriedade interpretativa nesse sentido é tão grande que não merece maiores comentários.

Em verdade, e como será explicado mais detidamente nos próximos tópicos, a rejeição das Contas do Governo da República em 2014 e 2015 teve como base irregularidades fundadas justamente na possível manipulação do resultado primário da União, o que só faz por certificar a importância do tema no controle de contas.

Diga-se, afinal, que o tema do resultado primário é tão central para a condução da política fiscal, que o atual Presidente da República, envolvido em várias discussões acerca da conveniência dos contingenciamentos realizados, especialmente na área da educação, assinalou que assim o fazia por ser obrigado pela LRF, sob risco de responder a um processo de responsabilidade.⁵

Embora não conste na lei de crimes de responsabilidade dispositivo expressamente alusivo à obediência ao resultado primário, a fala presidencial bem faz denotar o posicionamento marcante que a meta de resultado primário

⁵ Disponível em: <https://www.valor.com.br/politica/6259977/bolsonaro-cita-risco-de-impeachment-e-diz-que-querem-atingi-lo-no-caso-flavio>. Acesso em : 07/08/2019.

detém, constituindo sua desconsideração uma das mais graves infrações contra as leis de finanças públicas, passível mesmo de vultosa multa prevista no art. 5º da Lei nº 10.028/2000.

Em resumo, a obrigatoriedade de conduzir a política fiscal em convergência com as metas fiscais é pedra fundamental do sistema de responsabilidade fiscal republicano criado pela LRF, constituindo-se, ainda, em cerne de obediência democrática que o Executivo deve ofertar às deliberações do Parlamento na seara orçamentária. Qualquer tentativa de mitigar seus efeitos, ou de conjugá-lo indevidamente ao art. 31 da LRF, constitui-se em interpretação enviesada do direito.

Aderir à tese de que o atingimento da meta fiscal de resultado primário é irrelevante caso reste adequado o estoque total da dívida, importaria em revogação dos artigos 9º, 14, 15, 16 e 17 da LRF para o estado do Pará, que restaria a única unidade federativa a não ter que executar contingenciamentos, nem se preocupar com sua programação financeira/orçamentária.

É pertinente deixar uma vez mais explicitado: não é o mero descumprimento das metas de resultado primário que degeneram as Contas do Governo do Estado, e sim a detecção de que não houve convergência da execução orçamentária com a política fiscal aprovada pelo Parlamento, traduzida na falta de esforço e na desconsideração pelo cumprimento das metas fiscais, em especial a do resultado primário e, ainda, na falta de utilização dos instrumentos de correção fiscal consagrados no art. 9º da LRF, cuja materialidade e magnitude importou em cerca de **12.000% de descumprimento do resultado primário**.

Pelos motivos expostos, mantém-se a irregularidade apontada.

- **IRREGULARIDADE 02**

“Omissão no dever de indicar e promover a limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento de despesas discricionárias), diante do quadro deficitário apresentado ao longo do exercício de 2018”.

Em sua defesa, o Exmo. Sr. ex-Governador do Estado argumenta que o MP de Contas se equivoca ao indicar que o resultado primário negativo significa insolvência do Estado. Ademais, vincula a importância do resultado primário apenas em cenário de extrapolação dos limites ao art. 31 da LRF. Aduz, ainda, que os gastos realizados o foram de maneira responsável e republicana, tendo beneficiado, inclusive, o sucessor.

Pertinente, nesse ponto, esclarecer que em nenhum momento de seu parecer o MP de Contas alegou que o estado do Pará estaria insolvente ou pré-falimentar. O que se apresentou ao longo do parecer foi um quadro de graves e flagrantes ilegalidades na condução da política fiscal e também na de pessoal, que interfeririam, segundo o entendimento deste *Parquet*, na regularidade das contas.

Mais uma vez, o que se esperaria da defesa era uma explicação convincente acerca dos contingenciamentos realizados, e o porquê deles terem sido insuficientes para o cumprimento da meta de resultado primário. Poderia, por exemplo, a defesa ter demonstrado cabalmente que sua programação de empenho e de desembolso foi correta, mas que restou impossível contingenciar sobre despesas obrigatórias. Seria de esperar, também, minuciosa descrição acerca da quantidade e do volume dos contingenciamentos promovidos, ou, ainda, era aguardada explicitação acerca de receita bilionária que se frustrou de última hora e impediu a realização tempestiva do contingenciamento, bem como da meta fiscal. Nada disso veio à lume.

Além de tudo o que já foi anotado por ocasião da análise da Irregularidade 01, é importante destacar outros pontos:

Primeiramente, o controle das obrigações assumidas pelo estado do Pará e do cronograma de seus pagamentos é tarefa de responsabilidade da chefia do Poder Executivo e foi exercida por intermédio dos Decretos números 1.956, 2.067 e 2.174, todos de 2018. A partir desses decretos que se começa a controlar o cumprimento do resultado primário, uma vez que são eles que liberam as cotas de empenho das unidades orçamentárias e também são eles que divulgam o cronograma de pagamento financeiro.

Ou seja, é por intermédio desses decretos, previstos no art. 8º da LRF, que o Poder Executivo tem plena gestão das obrigações contraídas pelas unidades administrativas, autorizando o empenho da dotação (orçamentário) e o posterior pagamento de obrigações já liquidadas (financeiro). **Tudo isso deve ser feito em compasso com a meta de resultado primário.** O vultoso e bilionário descumprimento da meta não apenas sugere, mas deixa certificado que, em verdade, a programação orçamentária e financeira do Poder Executivo **ao longo de todo o ano** não mirou em momento algum as metas fiscais definidas com o Parlamento.

Em um segundo momento, constatada a trajetória de descumprimento, em razão de uma programação financeira equivocada ou diante da frustração de receita esperada, era dever legalmente imposto, dessa vez pelo art. 9º da LRF, contingenciar despesas de maneira a reconduzir a execução orçamentária para o centro da meta.

A rigor, a trajetória de *déficit* primário concretizada nos dois últimos bimestres de 2018 revelou política de expansão fiscal dissonante com o próprio histórico de execução orçamentária no estado do Pará ao longo dos últimos anos. **Jamais um *déficit* primário fora multiplicado por cinco do 5º Bimestre para o 6º.**

Em 2014 e 2015, por exemplo, relevantes *déficits* assinalados no 5º Bimestre, na ordem de 642 e 395 milhões, respectivamente, foram sanados no 6º Bimestre, finalizando o ano com *superávits* expressivos de R\$514 e R\$386 milhões. Em 2016, um leve *déficit* detectado no 5º Bimestre se reverteu em folgado *superávit* no 6º Bimestre. E em 2017, o 5º Bimestre sinalizou trajetória superavitária que, embora reduzida no 6º Bimestre, manteve-se dentro da meta.

É pertinente assinalar que, embora o *déficit* tenha emergido no 5º Bimestre, em verdade ele foi construído ao longo de todo o ano, com a grave dissonância entre os decretos de Programação Orçamentária e a meta de resultado primário. Se foram contraídas despesas muito além do previsto para o atingimento da meta de resultado primário é porque os decretos de programação orçamentária não foram eficazes em conduzir os empenhos e os

desembolsos para o desiderato sobre os quais repousam sua própria razão de ser: o cumprimento da meta de resultado primário.

Esta irregularidade, por si só grave, e geradora de severa multa prevista no já citado art. 5º da Lei nº 10.028/2000, ganha ainda mais importância em ano eleitoral.

Afinal, diante da obrigação legal de contingenciar, o gestor fica obrigado a deixar de realizar gastos em políticas públicas, obras e serviços públicos de alta visibilidade. A LRF, então, prevê uma obrigação de economizar que certamente tem alto custo político, em especial em ano eleitoral. Por outro lado, desobedecer a LRF e continuar a utilizar maciços recursos públicos em contrariedade ao resultado primário tende a promover politicamente o gestor e seu grupo, ajudando-o a, através da desobediência à lei de responsabilidade fiscal, amealhar apoio eleitoral.

“É difícil defender a responsabilidade fiscal porque ela é naturalmente antipática. Ela implica dizer não, no presente, a uma série de desejos e vontades dos governantes e, muitas vezes, da própria sociedade, para permitir que, no futuro, as necessidades já atendidas possam ao menos continuar a ser atendidas, condicionando ampliações de gastos e de serviços públicos à ampliação de receitas. Chavões sedutores como “tal coisa não é gasto, é investimento” e “esse gasto vai ativar a economia e gerar aumento de receita” surgem para justificar qualquer despesa e parecem entorpecer a mente de gestores e cidadãos pouco acostumados a serem realistas”.⁶

É por isso que é impossível desagregar o vigoroso descumprimento do resultado primário ao ano eleitoral.

Começar ou terminar obras, comprar novos equipamentos públicos, aumentar despesa com pessoal são todos atos com boa repercussão eleitoral e, igualmente, com forte repercussão na meta de resultado primário, **e é por isso que obedecer a LRF e contingenciar despesas é tarefa muito mais custosa em ano eleitoral do que nos exercícios financeiros regulares.**

Há aqui, também, notável paralelismo com os fatos delineados na ocasião do julgamento das Contas da República de 2014. Nessa oportunidade, o

⁶ OLIVEIRA, Júlio Marcelo de. O papel do STF e dos tribunais de contas na situação fiscal brasileira. Revista Consultor Jurídico, 15 de janeiro de 2019.

TCU deixou claro que as chamadas “pedaladas fiscais” – expedientes de postergação de pagamentos adotadas pela União – tinham clara intenção de evitar pressão sobre o resultado primário, e, assim, evitar que o Governo Federal, em pleno ano eleitoral, tivesse que promover substancial contingenciamento de despesas em políticas públicas de relevante impacto político.

*“Impende destacar que a União não postergou o pagamento efetivo das despesas referentes aos programas sociais por falta de recursos financeiros na Conta Única. A razão dos atrasos verificados ao longo do exercício revela não apenas o potencial, mas a intenção deliberada de mascarar, mediante artifício, o resultado fiscal a cada bimestre, de forma a postergar, em ano eleitoral, a adoção de medidas corretivas exigidas pelo art. 9º da LRF, quais sejam, o contingenciamento de outras despesas discricionárias”.*⁷

Denota-se, com isso, que todas as irregularidades encontradas na Conta do Governo da República em 2014, que culminaram no opinativo pelo Tribunal de Contas da União **por sua rejeição**, tinham o intuito de manipular a meta de resultado primário em ano eleitoral. Isto porque, ao contrário do que pensa o senso comum, a União detinha recursos trilionários de sobra na sua conta única para saldar o débito perante os bancos oficiais, mas não o fez, apenas e simplesmente, porque tal fato teria impacto no resultado primário e a obrigaria a promover contingenciamentos de despesas em ano eleitoral. A falta de contingenciamento do Governo Federal para o cumprimento do resultado primário está, por isso, no epicentro da rejeição das contas.

Ainda que o Exmo. ex-Governador do Estado sustente que os gastos extras não tenham comprometido a saúde financeira do estado do Pará, a verdade é que a decisão de deixar de contingenciar não é discricionária e nem depende do juízo político-econômico-financeiro por parte do gestor. A obrigação de contingenciar despesas quando se está em rota do descumprimento do resultado primário é cogente e de peremptório cumprimento. Ato plenamente vinculado, portanto.

⁷ Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/index.html. Acesso em 03/08/2019.

A rigor, o não contingenciamento só poderia ser escusável acaso restasse exaustivamente comprovado pelo gestor que a margem de limitação de empenho se daria sobre despesas obrigatórias. Nesse diapasão, segundo o relatório da douda Unidade Técnica do TCE, dos valores de *superávit* financeiro manejados para custear despesas primárias: "*(R\$1,7 bilhão) subsidiou 53,06% de despesas de capital, nos grupos Investimentos (R\$902,7 milhões) e Inversões Financeiras (R\$3,8 milhões), e 46,94% de despesas correntes com destaque para Pessoal (R\$421,6 milhões) e Outras Despesas Correntes (R\$380,3 milhões)*". Ocorre que despesas de capital, referenciadas pela própria defesa como a causa do *déficit* primário, bem como Outras Despesas Correntes (ODC), são plena e potencialmente contingenciáveis.

Por estes motivos, mantém-se a irregularidade apontada.

- **IRREGULARIDADE 03**

"Desrespeitar compromisso com a União de superávit primário firmado no bojo do Programa de Ajuste Fiscal - PAF a que se refere a lei nº 9.496/97, com possíveis efeitos deletérios previstos na MP 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, que prevê que o descumprimento das metas e dos compromissos fiscais implicará a imputação, sem prejuízo das demais cominações pactuadas nos contratos de refinanciamento, a título de amortização extraordinária exigida juntamente com a prestação devida, de valor correspondente a 0,20% (vinte centésimos por cento) de um doze avos da receita corrente líquida, nos termos definidos no art. 2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, correspondente ao exercício imediatamente anterior ao de referência, por meta não cumprida".

Em sua defesa, o Exmo. ex-Governador do Estado aduz que a lei permitiria à União a possibilidade de reconsiderar sua avaliação sobre determinada meta e conceder o chamado "*Waiver*", espécie de perdão pelo descumprimento. Alega, ainda, que durante o exercício financeiro de 2018 a União deu aval a operações de crédito do estado do Pará, o que denotaria a legitimidade da condução fiscal.

A defesa basicamente admite a irregularidade, pedindo por sua exclusão apenas pela possibilidade discricionária da União em perdoá-la.

Ora, este *Parquet* de Contas não olvida da possibilidade de perdão federal pela falha assumida pelo Governo do Estado. Exatamente por isso que a irregularidade contém a expressão “*possíveis efeitos deletérios*”. Não custa lembrar, contudo, que segundo o parágrafo 1º do art. 1º: “*a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas*”. Sendo assim, é evidente ato de irresponsabilidade fiscal pautar seu comportamento com vistas a futura e incerta clemência que, de todo modo, habita fora do alcance e da zona de ação do Estado.

Com efeito, **não se pode considerar responsável conduta que incide em ilegalidade apenas por ser possível sua remissão perante o credor.** Ao gestor público se impõe seriedade com o trato da coisa pública e não apostas em indulgências imprevisíveis. Uma vez mais, valendo das lições da LRF, a gestão fiscal deve prevenir riscos e se desviar de tudo que possa desequilibrar as contas públicas. Ademais disso, o citado perdão federal não tem o condão de desconstituir a irregularidade daí advinda.

Conclusão semelhante chegou o TCU ao tachar como imprudente conduzir a política fiscal com base em mero projeto de lei de alteração da meta de resultado primário.

*“Agir em desacordo com a meta em vigor, apostando que o Congresso irá alterar a meta, é um comportamento imprudente na gestão fiscal, que não encontra amparo na LRF”.*⁸

Desta forma, a responsabilidade fiscal não se coaduna com apostas em cenários futuros e fora da órbita de ação do responsável pela gestão orçamentária.

Por tais razões, mantém-se a irregularidade apontada.

- **IRREGULARIDADE 04**

“Abertura de créditos suplementares decorrentes de superávit financeiro ou excesso de arrecadação em cenário de contingenciamento obrigatório, os quais somente poderiam ter sido

⁸ Contas do Governo da República de 2015. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/contas-do-governo-exercicio-2015.htm>. Acesso em 01/08/2019.

abertos via anulação de despesa para garantir a neutralidade fiscal, de modo a promover a correção da rota de descumprimento do resultado primário”.

Em sua defesa, o Exmo. ex-Governador do Estado alega que o MP de Contas, erroneamente, enquadra o estado do Pará como incapaz de honrar suas despesas, o que não corresponderia à realidade. Assevera, por fim, que a preocupação do legislador é evitar que o governo realize despesas sem cobertura suficiente, o que não era o caso.

É oportuno frisar novamente que em momento algum o *Parquet* de Contas sugeriu que o estado do Pará não teria condições de honrar os compromissos que firmou.

Ao longo da defesa, o Exmo. ex-Governador do Estado costuma atribuir o bilionário *déficit* primário em razão do uso de “poupança” construída nos anos anteriores.

Ora, conforme já anotado, seria perfeitamente possível se valer de *superávits* financeiros acumulados em exercícios anteriores (valores possivelmente poupados nos anos passados) caso tal conduta recebesse o aval da Assembleia Legislativa por intermédio da fixação de meta negativa de resultado primário. Embora seja digno de estranheza que em unidade federativa tão carente de bons serviços públicos, a execução orçamentária prefira entesourar bilhões em caixa para gastar quase tudo de uma vez justamente em ano eleitoral, a conduta em si não seria irregular se fosse abonada pelo Parlamento através da LDO.

Assim, ainda que o estado do Pará tivesse disponibilidade de caixa para promover determinados gastos públicos, **sua execução só poderia acontecer em compasso com o atingimento da meta de resultado primário.** É por isso que a abertura e a execução de créditos suplementares em descompasso com a meta fiscal alinhavada na LDO é irregularidade que salta aos olhos.

Como já referido, semelhante linha de argumentação foi levantada por ocasião das Contas do Governo da República em 2014 e 2015. As chamadas

“pedaladas fiscais” e a “abertura de créditos suplementares”, que, dentre outros elementos, motivaram as rejeições de contas e até mesmo o processo de *impeachment* de uma Presidente da República, tinham, alfim e ao cabo, ligação estreita com o cumprimento do resultado primário e não com problemas de caixa do Governo Federal.

Conforme já dito, o problema do Governo Federal nunca foi ausência de saldo em caixa para adimplir suas obrigações. A questão é que não basta ter *superávit* financeiro para gastar, é preciso o compatibilizar com a meta de resultado primário. Embora o Governo Federal tivesse dinheiro na conta única para saldar tempestivamente suas despesas e pudesse a partir dele abrir espaço orçamentário via créditos suplementares, se assim o fizesse geraria vultoso gasto primário com impacto relevante no resultado primário e que, por conseguinte, demandaria o uso **obrigatório de contingenciamentos**.

Isto é, para evitar a detecção do descumprimento do resultado primário, o Governo da União se valeu de “maquiagens fiscais” e, diante da descoberta pelos órgãos de controle, buscou a alteração da meta fiscal perante o Congresso Nacional. Ocorre que o TCU⁹ entendeu que, mesmo tendo logrado êxito na alteração da meta de resultado primário, o Governo Federal pautou sua condução fiscal durante o ano em desacordo com a meta até então vigente e

⁹ “Cabe enfatizar que a LRF deixa claro que as metas fiscais têm que ser cumpridas não apenas no final do exercício, mas avaliadas a cada bimestre, para que não se perca de vista o controle, a evolução e a limitação das despesas discricionárias sujeitas ao contingenciamento, bem como a cobertura das despesas obrigatórias. Como dito antes, a LRF tornou obrigatório o estabelecimento, ex-ante, de uma meta de resultado primário, que deve ser avaliada bimestralmente durante a execução do orçamento. Por conta disso é que foi instituído um processo operacional que permite a viabilização do cumprimento da meta fiscal contido no art. 9º da LRF, por meio da reavaliação bimestral das estimativas das receitas e despesas e da limitação de empenho e movimentação financeira. Ou seja, a lei complementar condicionou o contingenciamento das dotações que custeiam as despesas à vista de uma frustração de receitas a cada bimestre, como forma de prevenir riscos ao equilíbrio das contas. Contingenciamento esse que pode ser temporário ou permanente, segundo as condições econômicas durante o ano, e que pode ser suficiente até o restabelecimento das receitas constantes do orçamento com vistas à observância da meta fiscal a cada bimestre, de forma a assegurar a prevenção de riscos ao pleno cumprimento da meta no final do exercício. Após a reavaliação de receitas e despesas primárias do 3º bimestre de 2015, impunha-se a obrigação de o governo federal fazer o contingenciamento de despesas, pois houve frustração de receitas e a meta fiscal em vigor não oferecia margem para se executar todas as despesas autorizadas. Contudo, como já havia um projeto de lei no Congresso para alterar a meta fiscal, a conduta prudente para o conjunto das contas públicas, segundo a LRF, seria considerar a meta em vigor e realizar o contingenciamento nos montantes devidos, aguardando a aprovação do referido projeto para então restabelecer os gastos compatíveis com a nova meta de resultado primário definida. Assim, a efetivação do contingenciamento em 30/7/2015 (data do Decreto nº 8.496/2015) e no montante de R\$ 57 bilhões, pelo menos enquanto não se houvesse feito a avaliação de cumprimento de metas fiscais do 2º quadrimestre de 2015, não colocaria temporariamente em maior risco a prestação de serviços públicos. Por outro lado, a omissão de tal ato afronta o art. 9º da LRF e compromete a credibilidade da gestão fiscal”. TCU, Contas do Governo da República 2015. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/?KEY:ACORDAO-COMPLETO-1614271/DTRELEVANCIA%20desc/0/sinonimos%3Dfalse. Acesso em 01/08/2019.

que mero projeto de lei visando alterar a meta de resultado fiscal não poderia justificar a falta de contingenciamentos e a abertura de créditos suplementares com impacto no resultado primário durante o exercício financeiro.

Aqui no Pará, embora não tenha havido “maquiagem fiscal”¹⁰, o descumprimento das metas de resultado primário se mostrou de modo muito mais eloquente, visto que realizado de forma ostensiva, sem qualquer tipo de tentativa de alteração perante o Parlamento.

Tal fato importou na expressiva redução do estoque de *superávit* financeiro do Estado, conforme apontou a unidade técnica do TCE/PA. Por sinal, é importante ressaltar que dos valores respeitantes ao *superávit* financeiro, **apenas 2,71% são de livre aplicação**, uma vez que do resto, quase a totalidade se compõe das reservas do regime de previdência, cujo uso a curto prazo é totalmente bloqueado à gestão do momento.

Tabela 2 - Detalhamento do *Superávit* Financeiro, no estado do Pará, no ano de 2018.
 (Em R\$ milhares)

FONTE DE RECURSOS	2018	% AV
01- Recursos Ordinários do Tesouro Estadual	172.333	2,71
02- Rec. Próp. Diretamente Arrec. Pela Adm. Indireta	151.486	2,38
11- Recursos Vinculados à Educação	43.561	0,68
12- Recursos Vinculados à Saúde	156.423	2,46
13- Rec. Destinados à Previdência Social - RPPS	4.960.389	77,99
14- Royalties Mineral, Hidrico e Petroleo	2.662	0,04
15- Rec. Prov. De Transf. Convênios e outros	394.252	6,20
16- Rec. Destinados a Fundos da Adm. Direta	167.692	2,64
17- Rec. Destinados a Fundos da Adm. Indireta	74.204	1,17
18- Rec. Destinados a Fundos dos Poderes	21.185	0,33
19- Rec. Destinados a Operações de Crédito	127.463	2,00
50- Outras Destinações de Recursos	88.609	1,39
Total	6.360.260	100,00

Fonte: Siafem

O que se vê, do quadro acima e do a seguir, é que, ao fim do exercício de 2017, a parcela de valores de livre execução correspondia a pouco mais de 7% do total do *superávit* financeiro, o que bem demonstra que a margem de

¹⁰ Digno de nota, contudo, que o uso exagerado de Despesas de Exercícios Anteriores (DEAs) no Estado para financiar despesas de capital e outras despesas correntes pode sugerir possível retardamento de pagamento de despesas. De qualquer forma, tal questão, que demanda profunda atividade fiscalizatória, já é objeto de representação própria formulada pelo MP de Contas e em curso no douto TCE.

“poupança” do Governo do Estado, que já era magra (7,62%), ficou reduzida a meros 2,71%, isso tudo, repita-se, em contrariedade à política fiscal formulada em conjunto com o Parlamento.

Tabela 3 - Detalhamento do *Superávit* Financeiro, no estado do Pará, no ano de 2017.

FONTE DE RECURSOS	2017	% AV
13-REC.DESTINADOS A PREVIDENCIA SOCIAL-RPPS	5.001.023.171,78	69,50
01-RECURSOS ORDINARIOS DO TESOUREO ESTADUAL	548.413.487,21	7,62
15-REC.PROV.DE TRANSFERENCIAS-CONVENIOS E OUT	407.170.406,04	5,66
02-REC.PROP.DIRETAMENTE ARREC.PELA ADM.INDIRE	271.272.043,95	3,77
19-RECUR.DESTINADOS A OPERACOES DE CREDITOS	197.895.081,80	2,75
12-RECURSOS DESTINADOS A SAUDE	182.300.936,05	2,53
16-RECURSOS DESTINADOS A FUNDOS DA ADM.DIRETA	158.226.542,67	2,20
14-ROYALTIES MINERAL, HIDRICO, PETROLEO	146.945.419,37	2,04
50-OUTRAS DESTINACOES DE RECURSOS	142.732.290,94	1,98
17-RECURSOS DESTINADOS A FUNDOS DA ADM.INDIRE	58.030.006,75	0,81
11-RECURSOS DESTINADOS A EDUCACAO	47.936.219,32	0,67
18-RECURSOS DESTINADOS A FUNDOS DOS PODERES	33.289.065,75	0,46
Total das Fontes de Recursos	7.195.234.671,62	100,00

Fonte: Siafem

Por outro lado, o montante vinculado ao IGEPREV, que subiu de 69,50% em 2017 para 77,99% em 2018, embora igualmente componha o *superávit* financeiro, trata-se, em verdade, de mera “poupança fictícia”, uma vez que não é passível de saque imediato e serve apenas para fazer frente ao passivo atuarial do regime previdenciário.

Aí que reside todo o cerne da questão: o *superávit* financeiro não é, por si só, um indicador contábil fidedigno de real disponibilidade financeira e de poupança¹¹, como faz crer a defesa. Nele são computados valores que sequer pertencem ao estado do Pará, mas que, por algum motivo, estão transitando em suas contas (como depósitos judiciais), e, por outro lado, várias despesas estão

¹¹ A propósito, a controvérsia financeiro/circulante foi tratada no voto das contas do Governador do Estado de São Paulo, exercício de 2011: “Com efeito, o balanço estadual parece denotar *superávit* financeiro de R\$ 16,936 bilhões, um pouco mais que o dobro do anotado no ano anterior (R\$ 8,417 bilhões). Todavia, após a retirada de ativos e passivos sem qualquer perspectiva de breve realização, constata-se que, na verdade, o real *superávit* financeiro de 2010, R\$ 7,874 bilhões, sofreu redução em 2011 para R\$ 1,290 bilhão; uma queda de 83,61%, e não como sugerem as peças contábeis: acréscimo de mais de 100%. Não há de se imputar erro à Contabilidade do Estado, na medida em que esta se baliza nos modelos nacionais do Ministério da Fazenda, que privilegiam, com desproporcional vigor, o sistema patrimonial e, por extensão, o regime de competência da receita pública, em detrimento ao de caixa. De outra parte, não se identificam nesse esforço padronizador maiores cuidados com o fundamental sistema orçamentário. Faz isso a União com o intuito de convergir a contabilidade pública à da seara particular, mas olvida que, entre as duas, o orçamento é peça vital de governo, mas subsidiário na área privada. Recomendável, por conseguinte, que o resultado financeiro do Estado seja extraído da diferença entre o Disponível Financeiro e a Dívida Flutuante; ou seja, o cálculo não mais considerará os grupos Realizável e Diversos do Ativo Financeiro e, por simetria, nem as categorias Exigível e Diversos do Passivo Financeiro.” (A Nova Contabilidade Pública. Conteúdos. Polêmicas. Controles. Flavio Corrêa de Toledo Junior, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/23>. Acesso em 01/08/2019.

a descoberto, seja por falta de anotação contábil, seja por subavaliação, seja por falta de perspectiva de realização a curto prazo.

É por isso que, para mitigar o uso indiscriminado dos *superávits* financeiros como fonte de créditos suplementares, é imperioso compatibilizá-lo com a meta de resultado primário, o que mitiga sobremaneira seu potencial abusivo.

Desta feita, e voltando ao caso do estado do Pará em 2018, o cenário de descumprimento do resultado primário demandava, a teor do art. 9º da LRF, o bloqueio parcial de dotações orçamentárias via limitação de empenho, mas o que se deu foi a criação de mais dotações orçamentárias a partir da abertura de créditos suplementares. Diante de quadra fática de contingenciamento obrigatório, os créditos suplementares só poderiam ser abertos **via anulação de despesa**, já que assim se preservaria sua neutralidade fiscal, inexistindo, nessa circunstância, impacto potencial para o resultado primário.

Por sua vez, créditos suplementares cuja fonte repousa no *superávit* financeiro de anos anteriores são excessivamente onerosos sobre o resultado primário, com grande impacto no atingimento da meta fiscal, configurando-se, portanto, medida contrária à imposição do art. 9º da LRF, culminando, ainda, em fatal incidência nulificadora do art. 15 da LRF sobre os gastos financiados pelos créditos suplementares assim editados. As Notas Técnicas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados¹² elucidam bem essa questão:

“O superávit financeiro acumula as economias produzidas pelos superávits primários gerados a cada ano e, portanto, está comprometido com a redução da dívida líquida, não sendo prudente utilizá-lo para a abertura de créditos adicionais. (...) A parcela do superávit financeiro que suportaria adequadamente a abertura de crédito adicional seria aquela que decorresse de eventual excesso de superávit primário verificado no exercício anterior. Essa utilização, porém, somente seria viável se, durante o exercício financeiro, a meta de resultado primário pudesse ser

¹² Disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/ntc-2-2013-subsidios-a-apreciacao-do-projeto-de-lei-de-diretrizes-orcamentarias-para-2014-pldo-2014-pl-no-2-de-2013-cn-feff>
<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2013/NTC06.pdf>
https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2014/NTC09_2014.pdf

reduzida para acomodar a utilização desses recursos, pois o excesso gerado em exercício anterior constitui receita financeira e, por isso, sua utilização impacta o resultado primário do exercício.” (Nota Técnica Conjunta nº 2/2013. Senado Federal e Câmara dos Deputados - Subsídios à apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 – PLDO 2014)

“Por fim, cabe observar que, a exemplo dos projetos anteriores, o PLOA 2014 faz uso excessivo do superávit financeiro como fonte para suplementação de despesas primárias. A utilização do superávit financeiro nessa finalidade gera excessos de autorização orçamentária em relação aos recursos efetivamente disponíveis para pagamento, impondo maior contingenciamento sobre as programações anteriormente aprovadas, a fim de manter o resultado primário dentro da meta estabelecida na LDO.” (Nota Técnica Conjunta nº 6/2013. Senado Federal e Câmara dos Deputados - Subsídios à apreciação do Projeto de Lei Orçamentária para 2014);

“Observa-se também que, como nos projetos anteriores, o PLOA 2015 faz uso extensivo do superávit financeiro como fonte para suplementação de despesas primárias. A utilização do superávit financeiro nessa finalidade impacta o resultado primário, refletindo na necessidade de maior contingenciamento sobre as programações aprovadas pelo Congresso Nacional, a fim de manter o cumprimento da meta fiscal primária ao longo da execução.” (Nota Técnica Conjunta nº 9/2014. Senado Federal e Câmara dos Deputados - Subsídios à apreciação do Projeto de Lei Orçamentária para 2015)

Até mesmo os créditos suplementares cuja fonte tenha sido o excesso de arrecadação se afiguram ilícitos nesse cenário, posto que, diante de percurso de resultado primário negativo, o excesso de arrecadação deve ser direcionado na recomposição da meta ajustada com o Parlamento e não como combustível para novas despesas públicas e, portanto, desalinhadas com a meta fiscal. É o que decidiu o TCU na ocasião do julgamento das Contas do Governo da República de 2014:

“Ora, em uma circunstância de meta de resultado primário em descumprimento, inclusive com sucessivas quedas na realização da receita prevista, conforme prenotado nos relatórios de avaliação bimestral, caberia ao Poder Executivo, com base nos princípios de prudência e responsabilidade fiscal, valer-se de eventuais recursos provenientes de excesso de arrecadação para reduzir o comprometimento da meta. Assim, considerando que o resultado primário do exercício de 2014 estava prejudicado nas datas em que os decretos não numerados foram editados (10/11, 13/11 e 4/12), os recursos de eventuais excessos de arrecadação deveriam

se destinar a recomposição da meta, perseguindo-se sempre o cumprimento da lei.”¹³

Nessa toada, e voltando para o caso em concreto, diante de bilionário descumprimento da meta de resultado primário, a abertura e execução de créditos suplementares com base no *superávit* financeiro, é conduta grave de irregularidade fiscal.

Por estas razões, mantém-se a irregularidade apontada.

2.2.1. Apontamentos da Unidade Técnica sobre a defesa do Exmo. Sr. ex-Governador do Estado Simão Robison Oliveira Jatene relativos à Gestão Fiscal

Por fim, cumpre refutar as assertivas da doutíssima Unidade Técnica do TCE/PA de que a irregularidade da gestão fiscal só ocorreria acaso os índices fiscais demonstrassem falta de liquidez ou insustentabilidade da dívida pública.

Novamente é preciso compreender que a análise técnica das Contas de Governo é juízo principalmente sobre a **juridicidade** dos atos superiores de gestão fiscal, averiguando se a condução da política fiscal ofendeu os ditames das leis financeiras insertas na Constituição, na Lei de Responsabilidade Fiscal e em outros dispositivos que tratem da atividade financeira do Estado.

O estado do Pará, em 2018, percebeu a deterioração de vários de seus indicadores fiscais, o que não seria por si só um problema, acaso não decorresse do cometimento de flagrantes e substanciais ilegalidades em face da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Conforme já exposto, nem a duplicação da dívida pública líquida **em apenas um exercício financeiro**, nem a substancial diminuição de estoque do ativo financeiro (“poupança”), nem o primeiro resultado orçamentário negativo, nem a redução do grau de independência, nem a ultrapassagem do limite prudencial de pessoal, nem o aumento do uso de DEAs e nem a quase

¹³ Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1561325/DTRELEVANCIA%20desc/0/sinonimos%3Dfalse. Acesso em 01/08/2019.

totalidade piora dos índices de 2017 para 2018 seriam fatores de irregularidade por si só, caso não decorressem de infração à ordem jurídica.

O que se deve ter em mente é que, em direito público, não há responsabilidade sem culpa nem dolo. Isto é, resultados eventualmente ruins não ocasionam, *per si*, a irregularidade das contas, caso o gestor não tenha incorrido em ilegalidade e sobre ele não possa ser atribuída grave afronta aos ditames financeiros. Da mesma forma, a manutenção de índices de endividamento dentro dos limites legais, em hipótese alguma, é cláusula obstativa da rejeição de contas, caso se verifique substancial conduta refratária às leis de finanças.

Por sinal, e o paralelismo é pertinente, nas Contas do Governo da República de 2014 e de 2015, em que o Tribunal de Contas da União opinou por sua rejeição, não se pode acusar a União de ter ultrapassado qualquer limite legal, seja de pessoal, seja de restos a pagar, seja de endividamento. Nem por isso, as flagrantes ilegalidades com vistas a falsear o resultado primário passaram impunes.

A título de exemplo, em 2014, a Dívida Líquida da União subiu para 36,19% do PIB, o que equivale a um aumento de 10% em relação aos 33,11% de 2013. No estado do Pará, repita-se, a Dívida Líquida mais que duplicou em um único exercício financeiro pelo simples fato do uso desmesurado e desautorizado de *superávits* financeiros.

Condicionar a rejeição de contas a um estado de caos fiscal é requisito absolutamente inexistente na norma jurídica. Como a própria dicção da LOTCE deixa claro, a apreciação das Contas do Governo do Estado consiste em juízo sobre a execução orçamentária, e execução orçamentária que destoa substancialmente das metas da LDO não deve receber o abono de regularidade.

Aqui, na análise das Contas de Governo, se fecha o ciclo orçamentário, e como já referido, a função primordial do controle externo é averiguar se a execução orçamentária se deu em observância às deliberações parlamentares, o que, diante da magnitude bilionária do descumprimento da meta fiscal vinculativa do resultado primário, não há outro caminho que não o de renovar o

opinativo pela rejeição. Afinal, não foi um descumprimento marginal, acessório ou lateral da meta de resultado primário, algo cuja materialidade pudesse indicar uma espécie de culpa leve, que mereceria no máximo uma ressalva.

Por tais razões, mantém-se todas as irregularidades apontadas na gestão fiscal.

B. DA GESTÃO DE PESSOAL

• IRREGULARIDADE 05

“Reajuste de vencimentos por intermédio de mera alteração no sistema informatizado de pagamentos, sem qualquer lastro normativo, ainda que infralegal, e despido de respaldo em instrumento próprio.”

• IRREGULARIDADE 06

“Ofensa grave à Lei de Responsabilidade Fiscal mediante a edição da Lei nº 8.802/18 que concedeu reajuste específico aos servidores do Poder Executivo, mesmo estando o referido poder no limite prudencial com gastos de pessoal.”

Avançando agora sobre as justificativas respeitantes à política de pessoal, por medida de comunhão de argumentos e economia processual, reúne-se as irregularidades 05 e 06, já que há identidade das teses defensivas sobre elas.

Acerca das mesmas, o Exmo. ex-Governador do Estado aduz que os pagamentos realizados aos servidores do Executivo dizem respeito não a reajuste específico, mas à mera revisão geral que mantém o poder aquisitivo dos salários. Argumenta que a revisão geral seria um direito absoluto dos servidores públicos e que o RJU do Estado permitiria, inclusive, sua concessão antecipada. Suscita que a revisão geral seria automática, independente de lei ou de prévia dotação orçamentária, uma vez que se trataria de mera reposição da variação inflacionária, ao contrário do reajuste.

Assevera que, assim sendo, a LRF permitiu a concessão de revisão geral mesmo tendo atingido o limite prudencial, e que se a Constituição Federal

previu a revisão automática, estaria ela livre de qualquer reserva legal. Afirma, a defesa, que há severo debate doutrinário e na jurisprudência acerca da necessidade de lei específica para a revisão e, em que pese isso, preferiu o Poder Executivo encaminhar projeto de lei à ALEPA, restando aprovado em dezembro de 2018, mas com efeitos retroativos à data base de abril. Menciona, ainda, que outros órgãos também teriam aprovado leis retroativas ao pagamento de revisão.

Como visto, a defesa centraliza suas alegações em quatro pontos cardeais: (1) que a Lei nº 8.802, de 21 de dezembro de 2018, veicula revisão geral, (2) que as revisões gerais, por se tratarem de direito absoluto dos servidores públicos, sequer demandam reserva legal, por isso possível sua antecipação antes da aprovação da lei, (3) que o RJU do Estado, dando máxima eficácia a esse direito, permitiria o pagamento de antecipações e de abonos, e que (4) outros órgãos também teriam editado leis de pagamentos retroativos aos servidores públicos.

De início, e conforme já referenciado no parecer pretérito, a Lei nº 8.802/18 é inequivocamente lei de reajuste, uma vez que não cumpre um requisito fundamental para seu caráter revisional: a generalidade a todos os servidores públicos do estado do Pará. Seria contradição nos próprios termos considerar uma lei como sendo de revisão geral, se ela não concede a revisão de forma geral a todos os servidores do Estado.

Com efeito, e de acordo com o que já anotado, é consenso na doutrina e na jurisprudência pátrias que leis de revisão geral devam abranger **todos os servidores do ente federativo (Executivo, Legislativo, Judiciário e órgãos constitucionais independentes)**, sob pena de demissão de seu qualificativo como “geral”:

*“A iniciativa do processo legislativo respectivo é do Chefe do Poder Executivo **por abranger uniformemente os agentes públicos da entidade federativa.** Nessa linha, foi a decisão do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 2.061/DF proposta pelo Partido dos Trabalhadores – PT, ao reconhecer a mora do Presidente da República em enviar ao Congresso Nacional o projeto de lei respectivo: ‘norma constitucional que impõe ao Presidente da República o dever de desencadear o processo de elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos **servidores da União,***

prevista no dispositivo constitucional em destaque, na qualidade de titular exclusivo da competência para iniciativa da espécie, na forma do art. 61, §1º, II, “a”, da CF.”¹⁴

“A revisão remuneratória pressupõe alguns requisitos particulares. O primeiro é o requisito formal, segundo o qual é exigível lei específica para sua efetivação. Depois, temos o requisito da generalidade, indicando de que a revisão deverá ser geral, processando-se de forma ampla, em ordem a alcançar o universo integral dos servidores, incluindo-se aí os servidores do Poder Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público.”¹⁵

“Discute-se se seria competência do Chefe do Poder Executivo a iniciativa da lei de revisão geral anual (para todos os servidores, inclusive os do Legislativo, Judiciário, Tribunal de Contas etc.) ou se, ao contrário, caberia a cada poder ou órgão detentor da iniciativa das leis de reajuste da remuneração de seu pessoal o papel de exercitá-la também no atinente à revisão geral. (...). A Constituição Federal demanda uniformidade de tratamento a todos os servidores, isto é, que todos eles se beneficiem da revisão na mesma data e sem distinção de índices, pressupondo, então, o estabelecimento da revisão geral por um único ato normativo, uma única lei, que só pode ser de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. De fato, por albergar uniformemente todos os agentes públicos de cada órbita da federação, a iniciativa só pode ser reservada ao titular do Poder Executivo, por interpretação analógica do art. 61, §1º, II, “a” e “c”, da CF. Como será demonstrado em outro tópico, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento de mandados de injunção, tem entendido que o inc. X do art. 37 impõe aos Chefes do Poder Executivo o dever de desencadear o processo legislativo na qualidade de titulares exclusivos da iniciativa na espécie em cada Ente da Federação, daí ser essa autoridade a legítima para figurar no polo passivo no writ. Além disso, o Tribunal Constitucional conta com julgado no qual deixou de reputar inconstitucionais leis que alteravam a remuneração dos servidores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal por restar configurado em tal caso que as leis não pretenderam conceder revisão geral anual, mas sim o reajuste de remuneração dos servidores vinculados a tais órgãos, de sorte que não teria ocorrido usurpação da iniciativa privativa do Presidente da República para a lei de revisão geral. Nesse diapasão, pode-se concluir que a jurisprudência da Corte Constitucional é no sentido de que a iniciativa da lei de revisão geral é privativa do Chefe do Poder Executivo, e isso nos parece indiscutivelmente correto.”¹⁶

¹⁴ FERRAZ, Luciano de Araújo. Comentário ao art. 37, X. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W; STRECK, Lenio L. (Coords). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 856-857.

¹⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 31ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2017, p. 801.

¹⁶ ALMEIDA, Pericles Ferreira de. Revisão geral e anual da remuneração dos servidores públicos. *Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP*, Belo Horizonte, ano 4, n. 10, jan./abr. 2015. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=232437>. Acesso em: 01/08/2019.

Na miríade de Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade por Omissão e de Mandados de Injunção impetrados perante o STF por associações de servidores e membros do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Ministério Público ou dos Tribunais de Contas, tendo como causa de pedir a omissão do poder público em veicular revisão geral aos servidores públicos, o STF é uníssono em dar pela ilegitimidade passiva de outras autoridades públicas, preservando no polo passivo apenas o chefe do Poder Executivo, porquanto *“as autoridades e órgãos em face dos quais a ação foi proposta são, respectivamente, o Poder Legislativo e a Presidente do Supremo Tribunal Federal. Ocorre, no entanto, que, fundamentado o direito na revisão geral anual para os servidores públicos, é de iniciativa da Presidência da República o projeto de lei sobre o tema.”*¹⁷

Tomando carona nas reveladoras lições da ADO/DF-42¹⁸, que apenas faz por rememorar o entendimento do STF sobre o assunto, é de suma importância o trecho que menciona as conclusões da Ministra Carmen Lúcia:

“A Constituição da República reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de lei sobre a matéria e submete o projeto, por óbvio, ao Poder Legislativo, espaço de deliberação democrática, que dispõe de legitimidade e representatividade para formular composições entre interesses sociais e políticos e medidas econômicas.

(...) o debate e as considerações sobre a implementação da revisão geral anual devem travar-se entre os Poderes Executivo e Legislativo.

(...) Isso porque a esses Poderes cabem as negociações e as ponderações em relação ao índice adotado e a forma que se dará a revisão em cada ano, considerando cada momento social e econômico experimentado pelo País.”

Em seguida, o Ministro Edson Fachin encerra a discussão, reverberando exatamente o que vem defendendo o MP de Contas desde seu primeiro parecer:

“De fato, a garantia da revisão geral pressupõe que ela seja geral, isto é, atinja indistintamente a todos os servidores públicos. Não

¹⁷ ADO/DF 42. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312626059&ext=.pdf>. Acesso em 01/08/2019.

¹⁸ Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312626059&ext=.pdf>. Acesso em 01/08/2019

há, portanto, como afastar o fato de que eventual reposição inflacionária, a ser apreciada quando da realização da revisão anual, impacta no conjunto do orçamento público.”

Em igual sentido, o STF já tinha deixado muito claro que leis que concediam aumentos específicos, ainda que lineares, à carreira de determinado poder, no caso, o Legislativo, não seriam leis revisionais, e, portanto, não se submeteriam à reserva do chefe do Poder Executivo:

“EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Leis federais nºs 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. 3. Alegações de vício de iniciativa legislativa (arts. 2º 37, X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal); desrespeito ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Carta Magna); e inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, § 1º, da CF). 4. Não configurada a alegada usurpação de iniciativa privativa do Presidente da República, tendo em vista que as normas impugnadas não pretenderam a revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos. 5. Distinção entre reajuste setorial de servidores públicos e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos: necessidade de lei específica para ambas as situações.” (...).. (ADI 3599, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 21/05/2007, DJe-101 DIVULG 13-09-2007 PUBLIC 14-09-2007 DJ 14-09-2007 PP-00030 EMENT VOL-02289-01 PP-00103 RTJ VOL-00202-02 PP-00569)¹⁹

Para ficar claro: **revisão geral precisa ser geral para que seja assim considerada**. Do contrário, sem esse requisito fundamental, e independentemente do índice utilizado ou das intenções do gestor, não se trata de revisão geral, mas de mero reajuste.

Determinado instituto jurídico demanda o preenchimento de seus pressupostos para poder ser considerado como tal. Revisão específica a determinada parcela dos servidores públicos é **reajuste**, não importa o nome dado pelo legislador, já que, em direito, as coisas são por sua essência, e não por sua nomenclatura.

No caso em tela, contudo, o legislador merece loas ao nomear a Lei 8.802/18 como de reajuste, uma vez que ausente pressuposto fundamental para ser considerada como revisão geral. **Por outro lado, leis de órgãos**

¹⁹ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000087150&base=baseAcordaos>. Acesso em 01/08/2019

independentes que, sob a alcunha revisão geral, concedem aumentos aos seus servidores são, em verdade, leis de reajustes específicos. A diferenciação é de suma importância para o tema da Responsabilidade Fiscal, já que a revisão geral, diferentemente do reajuste, não se submete a uma série de vedações e requisitos, como, por exemplo, sua proibição caso atingido o alerta prudencial e a necessidade de estimativa de impacto fiscal e de demonstração de origem de recursos.

Conclui-se, portanto, que a Lei nº 8.802/18, por ter restringido seu âmbito de aplicação apenas ao Poder Executivo, é **lei de reajuste**, seguindo, assim, todo o regime jurídico a ela pertencente na Lei de Responsabilidade Fiscal e outros diplomas normativos.

Tal constatação já é suficiente para refutar todos os argumentos defensivos que se lastreiam, basicamente, na natureza revisional da Lei nº 8.802/18, o que esbarra na jurisprudência pacífica do STF.

Ademais, diferente do que igualmente alegado na defesa, não há dissenso doutrinário e jurisprudencial acerca da necessidade de reserva legal para a concessão de revisão geral e reajustes na remuneração dos servidores públicos, até mesmo levando em conta a clareza do dispositivo constitucional ao exigir lei específica para ambas²⁰. É até mesmo curioso que se alegue a desnecessidade de lei para promover alterações remuneratórias com fulcro num suposto direito absoluto dos servidores públicos, se nos exercícios anteriores de 2017 e 2016 não fora outorgado nenhum tipo de reajuste ou revisão geral aos servidores do Executivo.

A rigor, qualquer voz doutrinária que possa ter se levantado no sentido da desnecessidade de lei para alterar vencimentos, e sobre a qual a defesa não faz referência nem citação, **restou fatalmente sucumbida a partir da EC 19/98**, quando ficou claro que tanto o reajuste específico quanto a revisão geral demandam lei específica. Senão, vejamos:

²⁰ "Art. 37, X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou **alterados por lei específica**, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;"

*“Art. 37, X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 **somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica**, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;”*

Aliás, não basta reserva legal, a lei há de ser específica também.

O que parece é que a defesa lê a Constituição com os olhos de 1998, o que, além de risco severo de anacronismo, acaba por se verter em franca e contrária posição ao entendimento atual da norma jurídica, da doutrina e da jurisprudência reitrada do STF. Realmente, o STF é mais do que claro que para revisão geral jamais bastaria singelo ato administrativo do chefe do Poder Executivo:

*“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. Art. 37, X, da CF (redação da EC 19, de 4-6-1998). Norma constitucional que impõe ao presidente da República o dever de desencadear o processo de elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores da União, prevista no dispositivo constitucional em destaque, na qualidade de titular exclusivo da competência para iniciativa da espécie, na forma prevista no art. 61, § 1º, II, a, da CF. Mora que, no caso, se tem por verificada, quanto à observância do preceito constitucional, desde junho/1999, quando transcorridos os primeiros doze meses da data da edição da referida EC 19/1998. **Não se compreende a providência nas atribuições de natureza administrativa do chefe do Poder Executivo, não havendo cogitar, por isso, da aplicação, no caso, da norma do art. 103, § 2º, in fine, que prevê a fixação de prazo para o mister.**” [ADI 2.061, rel. min. Ilmar Galvão, j. 25-4-2001, P, DJ de 29-6-2001.]²¹*

*“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. DIREITO À REVISÃO GERAL DE QUE TRATA O INCISO X DO ARTIGO 37 DA MAGNA CARTA (REDAÇÃO ORIGINÁRIA). NECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA. IMPOSSIBILIDADE DE O PODER JUDICIÁRIO FIXAR O ÍNDICE OU DETERMINAR QUE O CHEFE DO EXECUTIVO ENCAMINHE O RESPECTIVO PROJETO DE LEI. JURISPRUDÊNCIA DO STF. Mesmo que reconheça mora do Chefe do Poder Executivo, **o Judiciário não pode obrigá-lo a apresentar projeto de lei de sua iniciativa privativa, tal como é o que trata da revisão geral anual da remuneração dos servidores, prevista no inciso X do artigo 37 da Lei Maior, em sua redação originária.** Ressalva do entendimento pessoal do Relator. Precedentes: ADI 2.061, Relator Ministro Ilmar Galvão; MS 22.439, Relator Ministro Maurício Corrêa; MS 22.663, Relator Ministro Néri da Silveira; AO 192, Relator Ministro Sydney Sanches; e RE*

²¹ Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375318>. Acesso em 02/08/2019.

140.768, Relator Ministro Celso de Mello. Agravo regimental desprovido.”

(RE 527622 AgR, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Primeira Turma, julgado em 22/05/2007, DJe-087 DIVULG 23-08-2007 PUBLIC 24-08-2007 DJ 24-08-2007 PP-00067 EMENT VOL-02286-16 PP-02972)²²

*“EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Leis federais nºs 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. 3. Alegações de vício de iniciativa legislativa (arts. 2º 37, X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal); desrespeito ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Carta Magna); e inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, § 1º, da CF). 4. Não configurada a alegada usurpação de iniciativa privativa do Presidente da República, tendo em vista que as normas impugnadas não pretenderam a revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos. 5. **Distinção entre reajuste setorial de servidores públicos e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos: necessidade de lei específica para ambas as situações.** 6. Ausência de violação ao princípio da isonomia, porquanto normas que concedem aumentos para determinados grupos, desde que tais reajustes sejam devidamente compensados, se for o caso, não afrontam o princípio da isonomia. 7. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. 8. Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna. Precedentes : ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003. 9. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente.” (ADI 3599, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 21/05/2007, DJe-101 DIVULG 13-09-2007 PUBLIC 14-09-2007 DJ 14-09-2007 PP-00030 EMENT VOL-02289-01 PP-00103 RTJ VOL-00202-02 PP-00569)²³*

*“Em tema de remuneração dos servidores públicos, **estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica.** CF, art. 37, X; art. 51, IV; art. 52, XIII. Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto 1, de 5-11-2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.” [ADI 3.369 MC, rel. min. Carlos Velloso, j. 16-12-2004, P, DJ de 1º-2-2005.²⁴*

²² Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3442315>. Acesso em 02/08/2019.

²³ Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=486694>. Acesso em 02/08/2019.

²⁴ Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387246>. Acesso em 02/08/2019.

Resta evidente que a defesa tenta transparecer suposta dúvida razoável para conferir lastro a pagamentos antecipados de aumento de servidores públicos antes mesmo da aprovação da lei autorizadora. Ora, **não há dúvida alguma da necessidade de lei.**

A Constituição Federal deixa claro que se demanda lei específica para a alteração na remuneração de servidores públicos, seja a título de revisão geral, seja a título de reajuste específico. Atos administrativos só podem importar em aumento na remuneração de agentes públicos quando estão balizados diretamente na Constituição ou para dar aplicação a leis já aprovadas, como acontece, por exemplo, nas circunstâncias de equiparação constitucionais previstas.

Por tais motivos, é de evidente irregularidade antecipar os pagamentos de aumento remuneratório com base apenas e tão-somente em projeto de lei encaminhado para a ALEPA. Aliás, o próprio projeto de lei foi encaminhado após o início do pagamento. Na verdade, a antecipação do pagamento foi realizada quando não existia sequer projeto de lei!

Além disso, cabe fazer esclarecimentos acerca de fatos alegados pela defesa. Este *Parquet* de Contas não recrimina a edição de lei que preveja pagamentos retroativos aos servidores públicos. Esta é uma possibilidade do ordenamento jurídico, desde que observados os requisitos presentes na LDO. **Ocorre que os pagamentos retroativos previstos por tais leis só podem ser efetivados e promovidos após a aprovação da lei.** Com a devida vênia, é uma obviedade que precisa ser dita no caso dos autos.

O tema já foi até objeto de observação pelo Tribunal de Contas do Estado:

*“É de remansoso conhecimento que qualquer ato da administração pública deve ser realizado com base no princípio da legalidade, de modo que projeto de lei não pode amparar a concessão de reajustes remuneratórios, ainda que, caso venha a ser aprovada, tenha efeitos retroativos. **Em simplórios termos, projeto de lei não é lei.** O renomado jurista José dos Santos Carvalho Filho explana que “toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita”. A inusitada situação, nos obriga, no desempenho do nosso papel de controle a expedir*

*determinação para que o órgão previdenciário não proceda majoração de proventos ou vencimentos com base apenas em projeto de lei, devendo aguardar sua aprovação e publicação para a produção dos respectivos efeitos.*²⁵

Não há problema algum que o Poder Executivo ou o Poder Judiciário ou o Tribunal de Contas do Estado encaminhe(m) projeto de lei ao Poder Legislativo prevendo pagamentos retroativos: **a flagrante ilegalidade está em iniciar os pagamentos do aumento antes mesmo da aprovação da lei.**

Mais do que ilegalidade, conduta nesse sentido novamente ofende o paradigma de responsabilidade fiscal que se espera de um gestor público. Ora, sendo inteiramente possível que o Parlamento venha a rejeitar o projeto de lei, ou até mesmo alterá-lo, como defender a regularidade do dispêndio de valores públicos com base jurídica em instrumento normativo que ainda está sob a deliberação parlamentar?

A única discussão possível e que, de fato, habita no interior do STF, é se diante da ausência na concessão de revisão geral, estaria o Judiciário permitido a indenizar os servidores públicos.

Novamente, o que parece aqui ter ocorrido foi a desconsideração do papel do Parlamento na aprovação de leis, **preferindo o Executivo dar executoriedade a projetos normativos antes mesmo do seu abono pela ALEPA.**

A questão lembra, do mesmo modo, alguns dos pontos fulcrais que culminaram na rejeição das Contas do Governo da República em 2014 e 2015, quando a defesa da então Presidente da República suscitou que o fato do Congresso Nacional ter aprovado a mudança de meta de *superávit* primário no final do exercício convalidaria os atos anteriores firmados com base em projeto de lei ainda em tramitação. Nessa quadra fática, o Tribunal de Contas da União afiançou que se configura ato de irresponsabilidade fiscal pautar condutas onerosas ao caixa com base em projetos de lei ainda não aprovados. É o que exatamente ocorreu aqui.

²⁵ Processo n.º 2013/50245-0. Disponível em: <http://www.tce.pa.gov.br/busca/Forms/FileViewAcordao.aspx?NumeroAcordao=57503>. Acesso em 02/08/2019

No mais, qualquer leitura que se possa fazer ao art. 117 do RJUPA²⁶ que importe autorização em conceder aumentos sem a prévia aprovação da lei específica é flagrantemente inconstitucional, pois ofende regras comezinhas de direito.

Com efeito, se a Constituição assevera que alterações de remuneração, sejam a título de reajuste, sejam a título de revisão, demandam lei, e **lei específica**, não poderia o normativo estadual controvertê-la, prevendo pagamentos sem lei e de forma genérica.

Além disso, como já demonstrado no primeiro parecer, os valores aumentados a título de despesa com pessoal durante o exercício financeiro de 2018 foram muito além do que previa a LDO.

Em verdade, a programação da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCC) **não absorveu os aumentos com pessoal identificados durante o exercício financeiro**. Isso porque, considerando apenas **o valor líquido** com gastos com pessoal, houve acréscimo de 652,3 milhões, muito além da margem referenciada na LDO. A rigor, conforme exposto, o acréscimo de despesa com pessoal superou e muito a margem de DOCC disponível calculada na LDO, o que denota com clareza que ela não foi devidamente absorvida na programação financeira do ano.

Do confronto com 2017, nota-se que os gastos com pessoal **cresceram expressivos 9,15% líquidos em 2018**. A título de comparação, o aumento da despesa com pessoal em 2017 foi de meros 1,56%. Em 2016, foi de 0,6%. O aumento *intra* anual também foi expressivo, já que do fim de abril de 2018 até dezembro de 2018, foi detectado aumento na ordem de 7,94%.

Isto é, qualquer interpretação que extraia do parágrafo único do art. 117 autorização para dar aumentos sem prévia lei específica é de inconstitucionalidade tão flagrante que sequer poderia ser cogitado. Mesmo assim, ainda que o dispositivo tivesse validade e eficácia, o caso em concreto

²⁶ Art. 117. A revisão geral dos vencimentos dos servidores civis será feita, pelo menos, nos meses de abril e outubro, com vigência a partir desses meses. Parágrafo único. Abonos e antecipação, à conta da revisão, ficam condicionados ao limite de despesas, definido na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

não se enquadraria nele, por não se tratar de revisão geral e por não ter havido obediência aos limites de despesas da LDO.

Por tais motivos, mantém-se as irregularidades apontadas.

- **IRREGULARIDADE 07**

“Edição de ato, em especial de lei de reajuste, nos últimos 180 dias do mandato, que acarretou aumento da despesa com pessoal, alterando não apenas os valores absolutos com gasto de pessoal, mas também sua proporcionalidade com a Receita Corrente Líquida, degenerando a regularidade da gestão de pessoal no exercício financeiro.”

Em síntese, aduz a defesa que aumento decorrente de revisão geral não incidiria na proibição prevista no inciso I, do parágrafo único do art. 22 da LRF. Afirma, ainda, que o estado do Pará não extrapolou os limites de pessoal.

Apenas a título de reforço, faz-se remissão a tudo o que já foi apontado sobre a natureza de reajuste – e não revisional - da Lei nº 8.802, de dezembro de 2018, à míngua do pressuposto de generalidade, o que, por si só, já desconstitui as teses defensivas nesse ponto.

Ocorre que, mesmo que se considere a Lei nº 8.802/2018 como sendo de revisão geral, a vedação ao aumento de gasto com pessoal em final de mandato é igualmente aplicável. Isso porque, diferentemente de outros dispositivos da LRF, o parágrafo único do art. 21 não fez qualquer ressalva à revisão geral, descabendo ao intérprete distinguir onde a lei não o fez. Ora, a LRF, quando quis impor regime jurídico distinto à revisão geral dos servidores públicos, o fez expressamente, pelo que, o silêncio da exceção no parágrafo único do art. 21 há de ser tido como eloquente.

Ademais, caberia ao gestor, no mínimo, prova fundada em cálculos e memoriais contábeis de que o aumento de despesas com pessoal se deu apenas e tão-somente em razão da suposta revisão geral. Nada disso consta dos autos. A presunção de que o aumento na despesa com pessoal decorreu apenas da suposta “revisão geral” encontra óbice na análise simples dos Relatórios de Gestão Fiscal, uma vez que, segundo a própria defesa, os valores já estariam

sendo pagos desde abril, mas também o RGF referente ao 3º quadrimestre do ano apresentou acréscimo.

Foi apontado no parecer passado que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece regras especiais quanto ao último ano de mandato dos titulares de poder ou órgãos referidos no seu artigo 20, entre os quais se encontra o titular do Poder Executivo Estadual, do Judiciário, do Legislativo e dos órgãos independentes.

O objetivo dessas regras, pode-se dizer, **é evitar a assunção de compromissos e a realização de gastos no encerramento do mandato – que devam ser honrados e suportados pelo sucessor do cargo.** Fica-se, dessa forma, uma limitação ao gozo do exercício político do mandato em razão de valores tidos como superiores ao interesse público e devidamente estabelecidos na lei.

A rigor, as chamadas cláusulas de restrições de final de mandato encontram lastro na constatação de abusos fiscais cometidos na história recente brasileira por parte de agentes políticos que dificultavam a gestão seguinte através da prática disseminada de assumir compromissos e despesas sem o correspondente contraponto em aumento de receitas ordinárias e correntes, ou em cenário de deterioração fiscal.

Interessa a este tópico o previsto no parágrafo único do art. 21, da LRF, *in verbis*:

“Do Controle da Despesa Total com Pessoal

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

(...) Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.” (Grifo nosso)

Depreende-se desse dispositivo que, nos últimos 180 dias do mandato, não se pode aumentar despesa com pessoal, sob pena de nulidade do ato que provocou esse incremento.

Em verdade, tal dispositivo visa evitar que o Governante ou Titular de Poder que esteja concluindo seu mandato eletivo adote qualquer medida que

ocasiona aumento de ônus da folha de pagamento para o mandatário seguinte, espécie de débito que se configura como um dos mais rígidos e difíceis de serem reduzidos, visto seu caráter continuado e de longuíssimo prazo^{27 28}.

Nas palavras de Luiz Alberto dos Santos, com esse dispositivo, “o que quis a LRF foi, precisamente, impedir que ‘leis-testamento’, aprovadas de última hora, em final de mandato, gerassem despesas para o novo Governo, podendo, até mesmo, inviabilizá-lo”²⁹.

Ora, ao que parece, o aumento de despesa com pessoal no final de mandato decorreu tanto do advento da lei nº 8.802, de 21 de dezembro de 2018, **promulgada apenas dez dias do final do mandato**, quanto de outros atos administrativos, uma vez que mesmo perfectibilizado o aumento da Lei nº 8.802/18 em abril (antes da promulgação da lei), a despesa com aumento de pessoal continuou a crescer durante o segundo semestre de 2018.

É importante estabelecer, ainda, que se adotou **a corrente mais moderada** acerca da aplicação do parágrafo único do art. 21 da LRF. Tal corrente, **denominada de proporcionalista**, sustenta ser possível elevar o gasto de pessoal nos 180 dias que precedem o final dos mandatos, “*desde que essa iniciativa não eleve o gasto proporcional com servidores, relativamente ao mês que antecede ao mencionado período restritivo*”³⁰.

Dessa maneira, para que não se descumpra o parágrafo único do art. 21 da LRF, qualquer ato que potencialmente aumente despesa com pessoal deve ser acompanhado com uma série de precauções que demonstrem cabalmente que não haverá aumento na proporção gasto com pessoal/ receita corrente líquida, a saber:

²⁷ Nesse sentido Di Pietro assevera: “A intenção do legislador com a norma do parágrafo único foi impedir que, em fim de mandato, o governante pratique atos que aumentem o total de despesa com pessoal, comprometendo o orçamento subsequente ou até mesmo superando o limite imposto pela lei, deixando para o sucessor o ônus de adotar as medidas cabíveis para alcançar o ajuste.” DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. Comentários à lei de responsabilidade fiscal. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 212.

²⁸ Também Saul Mileski: “[...] O regramento diz respeito a procedimento relativo à gestão fiscal, com o fito de evitar o crescimento das despesas com pessoal, o consequente comprometimento dos orçamentos futuros e a inviabilização das novas gestões, na medida em que o comprometimento orçamentário reduz as opções de planejamento para os planos das futuras administrações.” MILESKI, Helio Saul. Algumas questões jurídicas controvertidas da Lei Complementar nº 101, de 05.05.2000: controle da despesa total com pessoal, fiscalização e julgamento da prestação de contas da gestão fiscal. Int. Públ. – IP, Belo Horizonte, v. 3, n. 9, p. 13-33, jan./mar. 2001. p. 20.

²⁹ SANTOS, Luiz Alberto dos. Limites do Chefe do Poder Executivo na elevação do gasto com pessoal em final de mandato presidencial. Int. Públ. – IP, Belo Horizonte, a. 16, n. 86, p. 227-242, jul./ago. 2014, p. 236.

³⁰ TOLEDO JR. Flávio C. de; ROSSI, Sérgio Ciquera. Aumento da despesa com pessoal nos 180 dias que ultimam os mandatos: uma análise sistemática do parágrafo único, artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Revista do TCU, Brasília, v. 33, n. 93, p. 74-78, jul./set. 2002. p. 78.

“a) estudo revelando manutenção do percentual da despesa de pessoal comparativamente ao mês que precede os aludidos 180 dias, e que os níveis apurados nesta época não sofrerão crescimento frente ao novo gasto;

b) estudo de conformação ao limite prudencial da despesa de pessoal (art. 22, § único, LRF);

c) estudo de impacto sobre o orçamento e quanto à disponibilidade de caixa (art. 16, I, LRF);

d) declaração do ordenador da despesa atestando que a nova despesa tem dotação e numerário e, mais, está consoante o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias (art. 16, II, LRF);

e) compensação financeira, mediante aumento do tributo próprio ou do corte de outra despesa e, alternativamente, por meio de comprovado excesso de arrecadação, com sólida tendência de reprodução pelos próximos exercícios, o que caracteriza ampliação permanente da base de cálculo (art. 17, § 2º, LRF).”³¹

Nada disso foi acostado aos autos, o que provavelmente demonstra que nenhum cuidado foi tomado antes de promover os atos de aumento de despesa com pessoal em final de mandato, preferindo o gestor assumir o risco de possível incidência no parágrafo único do art. 21 da LRF. A aposta na ineficácia da LRF não pode ser premiada.

Uma análise detida da despesa de pessoal no âmbito do Poder Executivo Estadual no ano de 2018 evidencia forte aumento do percentual da despesa total com pessoal em cada quadrimestre. Senão, veja-se.

A seguir, o RGF do 1º Quadrimestre:

³¹ TOLEDO JR. Flávio C. de; ROSSI, Sérgio Ciquera. Aumento da despesa com pessoal nos 180 dias que ultimam os mandatos: uma análise sistemática do parágrafo único, artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Revista do TCU, Brasília, v. 33, n. 93, p. 74-78, jul./set. 2002. p. 78.

Tabela 4 - Demonstrativo da Despesa com Pessoal no estado do Pará - 1º Quadrimestre de 2018

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ - PODER EXECUTIVO
RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL
DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
MAIO/2017 A ABRIL/2018

R\$ milhares

DESPESA COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS (Últimos 12 meses)												INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (b)	
	LIQUIDADAS													
	Mai/17	Jun/17	Jul/17	Ago/17	Set/17	Out/17	Nov/17	Dez/17	Jan/18	Fev/18	Mar/18	Abr/18		TOTAL (ÚLTIMOS 12 MESES) (a)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	781.434	812.530	818.396	775.387	782.345	780.392	805.718	1.592.516	783.476	828.355	805.685	846.049	10.412.284	
Pessoal Ativo	553.924	584.884	578.292	552.503	561.159	562.399	578.044	1.137.775	554.374	597.747	571.730	604.392	7.437.225	
Vencimentos, Vantagens e Outras Despesas Variáveis	478.646	517.278	493.129	476.174	482.623	490.981	495.730	979.812	496.615	492.651	491.064	520.945	6.415.647	
Obrigações Patronais	75.075	67.389	84.969	76.139	78.343	71.225	82.116	157.767	57.565	104.904	80.468	83.258	1.019.219	
Benefícios Previdenciários	203	218	194	190	193	194	198	196	193	192	198	189	2.359	
Pessoal Inativo e Pensionistas	227.476	227.626	239.826	222.600	220.922	217.725	227.406	454.473	229.102	230.609	233.955	241.656	2.973.376	
Aposentadorias, Reserva e Reformas	185.058	185.356	198.099	181.554	178.755	174.989	185.181	371.077	186.004	187.736	190.087	197.549	2.421.445	
Pensões	42.417	42.269	41.728	41.046	42.168	42.737	42.225	83.395	43.099	42.873	43.868	44.107	551.932	
Outros Benefícios Previdenciários	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF)	34	20	278	283	263	268	268	268	-	-	-	-	1.683	
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)	114.065	151.074	244.280	174.951	194.060	154.298	108.312	305.256	240.395	228.600	142.002	141.812	2.199.105	
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	195	26	17	20	27	-	27	-	-	40	28	4	384	
Decorrentes de Decisão Judicial de período anterior ao da apuração	3.464	5.928	13.174	8.706	8.738	8.281	8.529	43.866	9.850	5.501	13.970	9.330	139.335	
Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior ao da apuração	3.033	2.536	1.665	966	4.631	1.876	4.056	6.125	12.161	3.107	2.289	3.061	45.505	
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	107.374	142.585	229.424	165.259	180.664	144.141	95.701	255.265	218.384	219.952	125.715	129.418	2.013.881	
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I - II)	667.368	661.456	574.116	600.436	588.285	626.095	697.406	1.287.260	543.081	599.755	663.683	704.237	8.213.178	
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL								VALOR	% SOBRE A RCL AJUSTADA					
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)								18.292.020						
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais (VI) (§ 13, art. 166 da CF) *								1.248						
= RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA (VI)								18.290.772						
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (VII) = (III + III b)								8.213.178	44,90					
LIMITE MÁXIMO (VIII) (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)								8.889.315	48,60					
LIMITE PRUDENCIAL (IX) = (0,95 x VIII) (parágrafo único do art. 22 da LRF)								8.444.849	46,17					
LIMITE DE ALERTA (X) = (0,90 x VIII) (inciso II do §1º do art. 59 da LRF)								8.000.384	43,74					

FONTE: Sistema SIAFEM, Unidade Responsável SEFA / DICONF, Data da Emissão 16/Maio/2018 e hora de emissão 09h e 32m

Nota: * Informação disponível no Portal do Tesouro Nacional na internet, na página <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/transferecias-constitucionais-e-legais>, na opção "5 - Dados Consolidado" no tópico "Demonstrativo relativo às Emendas Parlamentares Individuais /transferências aos Estados"

Fonte: SEFA/PA

Extrai-se do 1º RGF do ano que a despesa com pessoal no âmbito do Poder Executivo era de **R\$8.213.178,00**, correspondente a **44,90%** sobre a Receita Corrente Líquida (RCL) ajustada³², ultrapassando, até então, apenas o limite de alerta que é de 43,74% da RCL.

Segue-se para o RGF do 2º Quadrimestre do ano:

³² Cf. Disponível em: http://www.sefa.pa.gov.br/arquivos/contabilidade/quadrimestrais/2018/janeiro-abril/01_Dem_da_Desp_com_Pessoal_por_mes_.pdf. Acesso em: 02/08/2019.

Tabela 5 - Demonstrativo da Despesa com Pessoal no estado do Pará - 2º Quadrimestre de 2018

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ - PODER EXECUTIVO
 RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL
 DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL
 ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
 SETEMBRO/2017 A AGOSTO/2018

R\$ milhares

DESPESA COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS (Últimos 12 meses)												INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (b)	
	LIQUIDADAS													
	Set/17	Out/17	Nov/17	Dez/17	Jan/18	Fev/18	Mar/18	Abr/18	Mai/18	Jun/18	Jul/18	Ago/18		TOTAL (ÚLTIMOS 12 MESES) (a)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	782.345	780.392	805.718	1.592.516	783.476	828.355	805.685	846.049	831.647	891.914	853.048	848.620	10.649.766	
Pessoal Ativo	561.159	562.399	578.044	1.137.775	554.374	597.747	571.730	604.392	587.285	645.961	605.191	598.931	7.604.989	
Vencimentos, Vantagens e Outras Despesas Variáveis	482.623	490.981	495.730	979.812	496.615	492.651	491.064	520.945	510.615	552.116	521.107	523.335	6.557.593	
Obrigações Patronais	78.343	71.225	82.116	157.767	57.565	104.904	80.468	83.258	76.485	93.658	83.899	75.396	1.045.084	
Benefícios Previdenciários	193	194	198	196	193	192	198	189	186	187	186	200	2.312	
Pessoal Inativo e Pensionistas	220.922	217.725	227.406	454.473	229.102	230.609	233.955	241.656	244.362	245.953	247.856	249.689	3.043.709	
Aposentadorias, Reserva e Reformas	178.755	174.989	185.181	371.077	186.004	187.736	190.087	197.549	199.696	201.546	203.119	204.960	2.480.698	
Pensões	42.168	42.737	42.225	83.395	43.099	42.873	43.868	44.107	44.666	44.407	44.737	44.729	563.011	
Outros Benefícios Previdenciários	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF)	263	268	268	268	240.395	228.600	142.002	141.812	131.952	120.910	122.878	122.287	1.068	
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)	194.060	154.298	108.312	305.256	240.395	228.600	142.002	141.812	131.952	120.910	122.878	122.287	2.012.762	
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	27	-	27	-	-	40	28	4	-	17	3	53	200	
Decorrentes de Decisão Judicial de período anterior ao da apuração	8.738	8.281	8.529	43.866	9.850	5.501	13.970	9.330	9.487	9.321	10.260	9.642	146.774	
Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior ao da apuração ²	4.631	1.876	4.056	6.125	12.161	3.107	2.289	3.061	3.939	839	982	1.299	44.366	
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados ³	180.664	144.141	95.701	255.265	218.384	219.952	125.715	129.418	118.526	110.752	111.632	111.292	1.821.422	
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I - II)	588.285	626.095	697.406	1.287.260	543.081	599.755	663.683	704.237	699.695	771.004	730.170	726.334	8.637.004	
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL														
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)												VALOR	% SOBRE A RCL AJUSTADA	
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais (V) (§ 13, art. 166 da CF) ⁴												18.465.167		
= RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA (VI)												1.050		
= RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA (VI)												18.464.117		
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (VII) = (III a + III b)												8.637.004	46,78	
LIMITE MÁXIMO (VIII) (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)												8.973.561	48,60	
LIMITE PRUDENCIAL (IX) = (0,95 x VIII) (parágrafo único do art. 22 da LRF)												8.524.883	46,17	
LIMITE DE ALERTA (X) = (0,90 x VIII) (inciso II do §1º do art. 59 da LRF)												8.076.205	43,74	

FONTE: Sistema SIAFEM, Unidade Responsável SEFA / DICONF, Data da Emissão 12/Setembro/2018 e hora de emissão 09h e 32m

Nota: ¹ Informação disponível no Portal do Tesouro Nacional na internet, na página <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/transferencias-constitucionais-e-legais>, na opção "6 - Dados Consolidado" no tópico "Demonstrativo relativo às Emendas Parlamentares Individuais /transferidas aos Estados".
² No mês de Maio foi acrescentado na linha referente a Despesas de Exercícios Anteriores o valor de R\$ 2.135.723,98 correspondente ao período de janeiro a abril de 2018, o referido valor refere-se ao DEA de despesas intraorçamentárias.
³ Na linha referente aos "Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados" foi deduzido o valor de R\$ 149.662,46 correspondente ao período de janeiro a abril de 2018, devido tratar-se de DEA já computada na linha anterior "DEA de período anterior ao da apuração".

Fonte: SEFA/PA

Vê-se que no 2º Quadrimestre de 2018, o gasto com pessoal aumentou para R\$ 8.637.004,00, correspondendo a 46,78% sobre a RCL ajustada, o que já fez por ultrapassar *per si* o limite prudencial e atestou inequivocamente o conhecimento do governo sobre a necessidade de tomada de medidas de austeridade na política de pessoal, todas elas já previstas no art. 22 da LRF.

O que se percebe, claramente, é que durante o exercício financeiro, e especialmente dentro do período de vedação de 180 dias, o gasto com a folha de pagamento do Poder Executivo subiu consideravelmente, o que demandaria forte política de contingenciamento de recondução ao patamar anterior, ou seja, de retorno a 44,90% da RCL.

Como já referenciado, do confronto com 2017, nota-se que os gastos com pessoal cresceram expressivos 9,15% líquidos em 2018. A título de comparação, o aumento da despesa com pessoal em 2017 foi de meros 1,56%. Em 2016 foi de 0,6%. O aumento *intra* anual também foi expressivo, já que do fim de abril de 2018 até dezembro de 2018 foi detectado aumento na ordem de 7,94%.

Não é à toa que no demonstrativo de gasto com pessoal do Poder Executivo referente ao 3º e último quadrimestre do ano, publicado no Diário Oficial do Estado de 30 de janeiro de 2019, o que se pode perceber é a continuidade da maior oneração fiscal dos gastos com pessoal, que passaram a ocupar 47,16% da RCL³³, correspondendo a **R\$8.865.486,00**.

Tabela 6 - Demonstrativo de Despesa com Pessoal no estado do Pará no ano de 2018

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ - PODER EXECUTIVO RELATORIO DE GESTÃO FISCAL DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL JANEIRO/2018 A DEZEMBRO/2018													R\$ milhares	
DESPESA COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS (Últimos 12 meses)												TOTAL (ÚLTIMOS 12 MESES) (a)	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (b)
	Jan/18	Fev/18	Mar/18	Abr/18	Mai/18	Jun/18	Jul/18	Ago/18	Set/18	Out/18	Nov/18	Dez/18		
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	783.476	828.355	805.685	846.049	831.647	891.914	853.048	848.620	876.104	1.001.377	909.637	1.734.094	11.210.006	
Pessoal Ativo	554.374	597.747	571.730	604.392	587.285	645.961	605.191	598.931	620.983	746.488	653.219	1.225.709	8.012.010	
Vencimentos, Vantagens e Outras Despesas Variáveis	496.615	492.651	491.064	520.945	510.615	552.116	521.107	523.335	528.336	532.689	526.964	1.040.159	6.736.595	
Obrigações Patronais	57.565	104.904	80.468	83.258	76.485	93.658	83.899	75.396	92.468	211.874	126.076	185.375	1.271.427	
Benefícios Previdenciários ¹	193	192	198	189	186	187	186	200	179	1.925	179	1.925	3.989	
Pessoal Inativo e Pensionistas	229.102	230.609	233.955	241.656	244.362	245.953	247.856	249.689	255.121	254.889	256.418	508.385	3.197.996	
Aposentadorias, Reserva e Reformas	186.004	187.736	190.087	197.549	199.696	201.546	203.119	204.960	209.824	209.944	211.117	420.779	2.622.361	
Pensões	43.099	42.873	43.868	44.107	44.666	44.407	44.737	44.729	45.297	44.944	45.301	87.607	575.635	
Outros Benefícios Previdenciários	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Outras desp. de pessoal decorrentes de controle de terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)	240.395	228.600	142.002	141.812	131.952	120.910	122.878	122.287	122.921	382.108	277.136	311.519	2.344.520	
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	9.850	5.501	13.970	9.330	9.487	9.321	10.260	9.642	11.038	9.631	24.940	56.286	179.255	
Decorrentes de Decisão Judicial de período anterior à da apuração	12.161	3.107	2.289	3.061	3.939	839	982	1.299	1.135	129.199	41.785	8.702	208.497	
Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior à da apuração ²	218.394	219.952	125.715	129.418	118.526	110.732	111.632	111.292	110.677	243.253	210.262	246.529	1.956.482	
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados ³	543.081	599.755	663.683	704.237	699.695	771.004	730.170	726.334	753.182	619.269	632.501	1.422.575	8.865.486	
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I - II)	543.081	599.755	663.683	704.237	699.695	771.004	730.170	726.334	753.182	619.269	632.501	1.422.575	8.865.486	
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL												VALOR	% SOBRE A RCL AJUSTADA	
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)													18.818.402	
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais (VI) (§ 11, art. 166 da CF)													17.962	
= RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA (VI)													18.800.439	
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (VII) = (III a + III b)													8.865.486	47,16
LIMITE MÁXIMO (VIII) (incisos I, II e III, art. 30 da LRF)													9.137.013	48,60
LIMITE PRUDENCIAL (IX) = (0,85 x VIII) (parágrafo único do art. 22 da LRF)													8.680.163	46,17
LIMITE DE ALERTA (X) = (0,90 x VIII) (inciso II do §1º do art. 59 da LRF)													8.223.312	43,74

NOTAS:
 1) Informação disponível no Portal do Tercos Nacional na internet, na página <http://www.tercos.fazenda.gov.br/transferencias-constitucional-e-legis/>, na opção "6 - Dados Consolidados" no tópico "Demonstrativo relativo às Emendas Parlamentares Individuais (transferidas aos Estados)".
 2) Na linha referente a Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), na coluna do mês de maio foi acrescentado o valor de R\$ 2.135.723,98, proveniente de DEA (despesas intracarterárias) originadas nos meses de janeiro e abril.
 3) Na linha referente a Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados, na coluna do mês de maio foi deduzido o valor de R\$ 149.662,46, proveniente do período de janeiro a abril de 2018 devido tratar-se de DEA já computada na linha referente a DEA.
 4) Na linha referente a Benefícios Previdenciários, na coluna do mês de outubro foi acrescentado o valor de R\$ 1.739.206,45, proveniente de DEA (despesas intracarterárias de Salário Família) originada nos meses de janeiro a setembro.
 OBS: Por ter ultrapassado o limite prudencial, o Governo do Estado editou e publicou o Decreto Nº 1, de 02/01/2019, que estabeleceu medidas de austeridade para o resqueilíbrio fiscal e financeiro, sobretudo a adoção de medidas de contenção e redução de despesas com pessoal do Poder Executivo Estadual, assim como de outras providências visando o equilíbrio nas contas públicas.

René de Oliveira e Sousa Júnior
 Secretário de Estado da Fazenda

Hálio Santos de Oliveira Goes
 Diretor de Gestão Contábil e Fiscal

Ilton Giuseppe Sívall Mendes da Rocha Lopes da Silva
 Auditor Geral do Estado

Fonte: SEFA/PA

Como se pode inferir, em sentido contrário ao da prevenção e precauções fiscais, o estado do Pará, que apresentava vigorosa e preocupante trajetória ascendente de despesa com pessoal, e já tinha superado seu limite prudencial, atraindo a adoção de medidas de contenção e contingenciamento, acabou por caminhar em sentido contrário, concedendo aumento aos servidores do Executivo de forma retroativa, o que impôs para a gestão posterior o ônus político e fiscal de retomada dos limites de pessoal da LRF.

É pertinente, nesse ponto, recorrer ao escólio doutrinário de Vanice do Valle:

“Diz-se que o foco do art. 21, Parágrafo Único da LC nº 101/00 não se dirige primariamente à gestão fiscal responsável, porque dessa cuidam, a rigor, o caput e seus incisos do mesmo art. 21. O que se tutela no Parágrafo Único desse mesmo preceito, é o aumento –

³³ Cf. Diário Oficial do Estado nº 33793 de 30/01/2019, p. 35.

com ou sem sustentação orçamentária e financeira – em um período que se avizinha à troca de poder, poder esse que, uma vez investido, não se pode ver cerceado na sua deliberação democrática, por compromissos extemporaneamente assumidos pelo agente político que já se desligava da entidade”³⁴.

O cenário exposto é, portanto, revelador do descumprimento do que dispõe o art. 21, parágrafo único, da LRF. A bem dizer, é exatamente para situações desse jaez que foi construído o parágrafo único do art. 21 da LRF.

O aumento de despesa com pessoal dos servidores do Executivo, por mais meritorias que possam ser, **e de fato são**³⁵, esbarram aqui em dois imperativos legais cogentes, todos extraídos da LRF: a) foi concedido mesmo com prévio atingimento do limite prudencial e, b) deu-se durante o período de defeso de 180 dias previsto no parágrafo único do art. 21 da LRF.

Ademais, cumpre assinalar que a concessão de reajuste no final de ano não encontra guarida e amparo na política habitual de salários do Poder Executivo. De fato, **o último reajuste linear aos servidores do Executivo nos moldes processados pela Lei nº 8.802/2018, só ocorreu em 2015**, através da Lei nº 8.200/2015, promulgada em 1º de julho daquele ano.

Antes disso, são detectáveis as leis nºs 8.033/2014, 7.726/2013, 7.644/2012 e 7.546/2011, todas promulgadas **entre julho e agosto** dos seus correntes anos, muito diferente do que se deu no caso aqui lançado. Tal constatação traz a certeza de que **sequer se pode argumentar que o reajuste conferido pela Lei nº 8.802/2018 corresponde a uma política salarial prévia**, o que poderia ser uma importante linha defensiva a se considerar.

Controvertendo a posição do MP de Contas, o “Relatório de Análise das Contas do Governador do Estado do Pará” argumenta que não teria ofensa ao

³⁴ VALLE, Vanice Regina Lírio do. LRF, despesa de pessoal e período pré-eleitoral: um roteiro prático de providências. A & C: revista de direito administrativo & constitucional, v. 6, n. 25, p. 9-23, jul./set. 2006, p. 12

³⁵ Não se discute aqui os méritos dos servidores do Executivo estadual. É pública e notória suas contribuições para a execução das políticas públicas, com salários muitas vezes defasados em relação aos outros poderes. Ocorre que tal decisão deve respeitar os ditames da LRF e ser objeto de apreciação do novo governo, levando-se em conta, ainda, maneira de associar o regime remuneratório do serviço público às experiências modernizantes de vinculação com o resultado das ações administrativas. O caixa nunca mente, e aumentos dados ao arripio da responsabilidade fiscal, antes de premiar o funcionalismo público, tende a se degenerar em atrasos quando não impossibilidade de pagamentos, conforme se tem verificado em outras unidades federativas.

parágrafo único do art. 21 da LRF, porque, embora a lei de reajuste tenha sido editada no período de defeso, “*os pagamentos do aumento já teriam sido adiantados desde abril, mesmo sem a prévia autorização legislativa*”. Isto é, o Poder Executivo teria reajustado a remuneração de seus servidores através de meras alterações na folha de pagamento. Essa questão já foi minuciosamente debatida no tópico anterior. Ocorre que **a antecipação absolutamente inconstitucional e ilegal do reajuste não afasta a aplicação do parágrafo único do art. 21 da LRF.**

A um: a teleologia da lei fiscal é evitar que o antigo gestor firme compromissos permanentes sobre os quais a gestão posterior se manteria obrigada, onerando juridicamente a gestão futura. O pagamento sem base legal e informal de reajuste salarial, **por não ostentar base jurídica nenhuma**, não tem o condão de obrigar o gestor futuro, uma vez que a ausência de lastro obrigacional abriria margem para a pronta paralisação dos valores eventualmente cadastrados na folha de pagamento, por intermédio de nova intervenção no sistema da folha de pagamento. Aliás, é a própria LRF que, em seu art. 17, menciona que despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCC), como são as decorrentes de aumento com pessoal, **são derivadas de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo, como não poderia ser diferente.** Logo, foi a Lei nº 8.802/18 que obrigou juridicamente o estado do Pará com essa despesa obrigatória de caráter continuado.

A rigor, **o que realmente obrigou o sucessor a manter os pagamentos foi a edição da Lei nº 8.802/18.** Esta, sim, com conteúdo jurídico obrigacional que cria despesa a ser assumida pela gestão seguinte, é o fato gerador da obrigação, tendo tido nascedouro no período de defeso. **É, portanto, a edição da Lei nº 8.802/18 que dá lastro jurídico e obrigacional para o aumento da despesa com pessoal, e, assim sendo, é este ato normativo que fixa o critério temporal de proibição de aumento de despesa com pessoal.** Aliás, até seria estranho aos princípios de boa-fé consagrados no direito, como o do *venire contra factum proprium*, imaginar que para se livrar da pecha do parágrafo único do art. 21 da

LRF, se argumentasse que já se tinha adiantado de forma absolutamente inconstitucional e ilegal os reajustes futuramente concedidos pela lei.

A dois: o aumento de despesa com pessoal continuou para além da inserção do reajuste nos sistemas de pagamento de pessoal, pelo que sequer se pode por apenas na conta da “revisão geral” a culpa exclusiva da incidência no parágrafo único do art. 21 da LRF. Com efeito, o 3º RGF de 2018 continuou a apresentar aumento na proporção de gastos com pessoal.

Aliás, e com as vênias de estilo, é equivocada a argumentação desenvolvida pela doutíssima unidade técnica de que o aumento teria decorrido de mera aplicação de direitos já previstos antes do período de vedação e de que encontrava guarida na programação orçamentária do estado do Pará.

De acordo com o que foi dito, não é crível que o aumento relevante **de mais de 2,26% da RCL ao longo do exercício financeiro de 2018** referente a gastos com pessoal no Estado seja reflexo de mera aplicação de leis vigentes para os servidores já admitidos, desconsiderando os vários servidores contratados temporariamente ou comissionados que foram admitidos ao longo do segundo semestre do ano de 2018 ou, ainda, olvidando as várias vantagens cujo pagamento é discricionário da Administração Pública, e cuja observância do parágrafo único do art. 21 demandava cuidado.

Por sinal, conforme já demonstrado, o aumento de despesa com pessoal ao longo do exercício de 2018 não encontra qualquer comparação com os anos anteriores - e também não decorreu de queda de receita³⁶ - pelo que assumir que decorreram do crescimento vegetativo normal de direitos preexistentes é aparentemente muito otimista, e deveria estar cabalmente comprovado pela defesa, o que não foi feito.

Se o aumento decorresse de mera aplicação de direitos já previamente adquiridos e da aplicação ordinária das vantagens do RJUPA, era de se esperar

³⁶ Conforme relatórios da Sefa, disponível em: <http://www.sefa.pa.gov.br/index.php/receitas-despesas/contabilidade-geral/2855-gestao-fiscal>

que ele ocorresse de forma equivalente em todos os anos, mas o que se tem em análise é justamente o contrário: o aumento com gasto de pessoal em 2018, especialmente o identificado a partir do 2º quadrimestre, é um ponto fora da curva do histórico da política de pessoal.

Pelo entendimento da unidade técnica bastaria assumir uma presunção de que o aumento decorreu de *“crescimento vegetativo originários de vantagens pessoais a que os servidores públicos têm direito por força de lei e outros incluídos”* para se acabar com a utilidade do parágrafo único do art. 21 da LRF.

É bom lembrar que, em processos perante o controle externo, por força constitucional, o ônus da prova de regularidade é do prestador de contas, sendo indevido assumir presunções contrárias ao esquema constitucional, ainda mais quando baseada em hipótese fática de baixa possibilidade. Tal argumentação só teria validade **se restasse cabalmente comprovado que os valores que impactaram a folha de pagamento advieram, em sua inteireza, de situações jurídicas constituídas por lei preexistente ao período do defeso e decorreram de pagamentos obrigatórios cujo contingenciamento é vedado, além de terem resultado de relações funcionais igualmente já existentes, o que não se deu.**

Em arremate, e diante do significativo aumento de despesa com pessoal no final de mandato, caberia à defesa trazer provas robustas de que esses se deram única e tão somente por razões alheias à vontade da administração ou que decorreram de fatores absolutamente imprevistos, como aguda queda de arrecadação ou impossibilidade de promover reduções de despesa, circunstâncias que, além de não terem sido objeto de argumentação da defesa, não foram alimentadas com manancial probatório mínimo.

Por estas razões, mantém-se a irregularidade apontada.

2.1. Análise da manifestação do Exmo. Sr. Governador Helder Zahluth Barbalho

No que tange às manifestações do Exmo. Sr. Governador Helder Zahluth Barbalho, representado pela douta Procuradoria-Geral do Estado (PGE), louva-se sua participação, o que, de certo, incrementa a análise das Contas do Governo do Estado.

Assim, embora meras recomendações - via de regra - não demandem o contraditório, sua oportuna pelo Tribunal de Contas do Estado qualifica o debate e é medida que corrobora com a ideia de uma Administração Pública democrática e dialógica.

Convém destacar que tanto os alertas quanto as recomendações têm caráter prospectivo.

Desta feita, o intuito do Ministério Público de Contas não é simplesmente apontar irregularidades ou falhas na gestão, mas, principalmente, propor soluções e caminhos para o constante aperfeiçoamento da mesma. Esse papel prospectivo, e também preventivo, dos órgãos de controle é primordial e é, em essência, sua razão de ser e existir.

Lembrando que os alertas são feitos diante da trajetória de descumprimento da lei e as recomendações diante de falhas no encaminhamento de ações de governo ou políticas públicas que comportam um certo juízo de discricionariedade do gestor. O intuito, portanto, é sempre ajudar o gestor nessa árdua e nobre missão de gerir os bens públicos para uma sociedade mais justa, íntegra, honesta e melhor.

2.1.1. Análise dos Alertas

Quanto aos alertas, o Exmo. Sr. Governador Helder Zahluth Barbalho se manifestou sobre os de números 3 e 4, relativos à gestão fiscal, e 5, 6 e 7, relativos à gestão de pessoal.

Assim sendo, ante o enfrentamento dos mesmos por ocasião da presente análise, e não tendo a manifestação trazido argumentos que alterassem os alertas e conclusões do opinativo ministerial, ratifica-se, *in totum*, as irregularidades e os alertas apontados.

No entanto, cabem alguns apontamentos relativos aos alertas 03 e 04, que serão expostos a seguir:

A insigne Procuradoria-Geral do Estado inicia contrapondo a irregularidade 03 apontada por este *Parquet* de Contas, sob a escusa de que os critérios da renegociação da dívida federal previstos na LC nº 156/2016 são excessivamente restritos e que, por conta disso, havia sido proposta Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI), a qual discutiria a validade constitucional do teto de gastos aos Estados aderentes do PAF.

Sobre tal questão, é preciso dizer que a Irregularidade 03 sequer teve como base o possível extrapolamento do teto de gastos pelo estado do Pará com fulcro na LC 156/2016, pelo que as razões trazidas não possuem pertinência. **Em verdade, a PGE acaba por chamar atenção à possível irregularidade ainda mais danosa ao estado do Pará, que seria o extrapolamento do teto de gastos firmados com fulcro na LC nº 156/2016.**

E para tanto, a advocacia de Estado alega que o critério estreito do teto de gastos de pessoal da STN fora igualmente adotado pelo MP de Contas. Com as vênias de estilo, os critérios aqui referenciados são os da lei, e sobre o qual o estado do Pará se vinculou por livre e espontânea vontade. Ademais, como pontua a PGE, a ADI proposta teve sua liminar indeferida, pelo que **só reforça a necessidade de cumprimento de seus termos pelo estado do Pará.**

E aqui cabe invocar tudo o já referenciado pelo MP de Contas ao longo de todas suas manifestações: **não se constitui em ato de responsabilidade fiscal pautar a conduta financeira e orçamentária com base em incerta e improvável vitória em ADI.** O cenário aqui seria logicamente outro caso a liminar houvesse recebido o beneplácito do STF. Não logrando êxito no pleito liminar que visava em face da LC nº 156/2016, o estado do Pará lhe deve plena obediência, e o seu

não cumprimento pode culminar em severas penalidades previstas no Guia do Governador, conforme se vê abaixo:

Figure 1 - Dívida com a União do Estado do Pará no Guia do Governador de 2019

O Estado do Pará aderiu ao Plano de Auxílio da Lei Complementar nº 156/16, que refinanciou as suas dívidas com a União. Com isso, essas dívidas foram alongadas por 20 anos e suas parcelas sofreram descontos por 24 meses. Em contrapartida, o Estado se comprometeu a cumprir o teto de gastos descrito no art. 4º dessa lei por 2 anos.

Caso o Estado descumpra o teto, terá que devolver, em 12 meses, R\$ 165,6 milhões, todo o desconto recebido nas parcelas, e perderá o benefício do alongamento, o que, por consequência, elevará a sua parcela devida mensalmente ao Tesouro Nacional.

Tipo	Estoque	Parcela com cumprimento do teto	Parcela sem cumprimento do teto	Redução extraordinária
Posição	Nov/2018	Jul/2018	Estimativa	Jul/16 a Jul/18
Lei nº 9.496/97	981,09	4,88	9,01	-165,66
Demais Dívidas	179,78	-	-	-
Pendência Jurídica Nov/2018				
Lei nº 9.496/97	68,37	-	-	-

Milhões de R\$

Fonte: Guia do Governador

A desobediência ao teto de gastos poderá culminar no dever de devolver R\$165 milhões e, ainda, se submeter a condições deletérias de financiamento da dívida com a União. E, contrariamente ao que sustenta a douta PGE, **não há incerteza nenhuma sobre os critérios**, não tendo o teor do voto do Ministro Gilmar Mendes admitido qualquer argumento que o estado do Pará ora defende. É exatamente o inverso, a decisão monocrática reforça toda a sustentação do MP de Contas.

Assim sendo, é imperioso que o estado do Pará mantenha seu compromisso de obediência ao teto de gastos primários firmado na negociação com a União, com fulcro na LC 156/2016 e, outrossim, cumpra todos os demais requisitos dos acordos de parcelamento que firmou com a União, sob pena de gravosas consequências ao poder público.

Sobre a irregularidade 04, é preciso esclarecer o seguinte: o MP de Contas não veda a abertura de crédito suplementar por *superávit* financeiro ou

por excesso de arrecadação. Eles são plenamente possíveis. A problemática está em se valer de *superávits* financeiros ou excessos de arrecadação **em cenário de contingenciamento obrigatório**. A argumentação, com a devida vênia, ignora completamente os mandamentos do art. 9º da LRF. O contingenciamento previsto no art. 9º da LRF tem natureza dúplice, é tanto orçamentário (limitação de empenho) quanto financeiro (movimentação financeira). De fato, de nada adiantaria vedar pagamentos e desembolsos, se o Estado continua a contrair obrigações contratuais (empenho). **Assim sendo, a abertura de créditos suplementares deve estar plenamente correlacionada com o cumprimento da meta de resultado primário.**

Isto é, caso o estado do Pará descumpra o resultado primário, deverá conduzir sua política fiscal de maneira a recompor a meta, vertendo eventuais excessos de arrecadação ou *superávits* financeiros em prol do cumprimento dela, e não de maneira a aprofundar o descumprimento. A rigor, a tese da PGE muito se assemelha com a da AGU no âmbito das Contas do Governo da República de 2014 e 2015 e, pelos mesmos motivos, deve ser rejeitada.

Portanto, muito longe do que sustenta a PGE, **não há qualquer impossibilidade de se manejar a abertura de créditos suplementares com fonte no excesso de arrecadação ou *superávit* financeiro, desde que eles sejam compatíveis com a meta de resultado primário.**

2.1.2. Análise das Recomendações

Quanto às recomendações, como nem todas foram objeto de manifestação pelo atual governo, serão analisados somente os principais apontamentos trazidos pela nova gestão.

A- Recomendações referente ao controle interno

"1. Que a Auditoria Geral do Estado elabore plano de ação com vistas ao efetivo exercício de suas competências, notadamente as constantes do art. 121, I a IV da Constituição do Estado do Pará, a saber:

a) avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado, aferindo o desempenho ao comparar analiticamente os resultados previstos com os resultados obtidos;

- b) avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;*
- c) exercer suas funções próprias de fiscalização, auditoria e avaliação de gestão, com emissão de relatório;*
- d) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado;*
- 2. Que sejam aprimorados, com fundamento na LAI, os mecanismos de transparência das informações de todos os Órgãos e Entidades Públicas, de modo a permitir ao cidadão o acesso às informações e documentos de forma clara e intuitiva, além da disponibilização das prestações de contas dos administradores, por exercício, no sítio da AGE/PA e do órgão ou entidade;*
- 3. Que disponibilize de forma eficiente em um único sítio eletrônico –*
- “Mural de Licitações” – a documentação completa dos procedimentos licitatórios e das contratações diretas realizadas pelos órgãos e entidades da administração indireta;*
- 4. Que a AGE promova a fiscalização dos outros entes da Administração quanto ao enquadramento destes às normas da Transparência e também publicação de todos os atos de fiscalização, auditoria e controle interno, para acompanhamento pela sociedade.”*

A manifestação da douta PGE foi no sentido de que estão sendo implementadas medidas para a melhoria do controle interno, como a publicação de Instruções Normativas para a orientação dos órgãos do Executivo e celebração de acordos de cooperação com diversas instituições públicas. Aduz, ainda, que já existe o portal de compras governamentais para a sociedade obter as informações e documentos das compras públicas. No entanto, conforme bem pontuou a unidade técnica, não são todas as informações que migram para o portal e basta um rápido acesso para perceber que arquivos importantes, como os contratos firmados, não são colocados à disposição da sociedade.

Portanto, estranha-se que importantes recomendações tenham sido refutadas pela Procuradoria Geral do Estado, uma vez que, como já dito, a intenção aqui não é apontar falhas por apontar, ao contrário, a intenção é recomendar ações de melhoria para a gestão pública e para a sociedade. Reitera-se, desta forma, todas as recomendações relativas ao Controle Interno.

B- Recomendações relativas ao Planejamento e Execução Orçamentária

“Renúncia de receitas

5. *Seja prontamente definida uma metodologia para a elaboração das estimativas de impacto orçamentário-financeiro das renúncias de receitas, obrigatória a utilização de estimativas estáticas, com vistas ao cumprimento efetivo do caput do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 2000.*

6. *Inclua no relatório quadrimestral a que se refere o art. 9º. § 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, c/c o art. 1º, § 1º, da mesma lei, demonstração quanto ao cumprimento do art. 14 da referida lei, especificando as medidas de compensação implementadas no quadrimestre analisado.*

7. *Com base no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988 e no art. 8º da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), seja adotado, como faz o Ministério da Fazenda, Demonstrativo de Gastos Tributários minucioso, e que se divulgue em seu sítio na internet os cadernos metodológicos que explicitam a forma de cálculo de cada item, e, também, os pressupostos utilizados para enquadramento da desoneração como gasto tributário, com o fim de conferir transparência à metodologia de cálculo das previsões de renúncias tributárias constantes desse demonstrativo, sempre tendo como pálio interpretativo o sistema tributário de referência.*

8. *Que nas próximas LDOs se insiram dispositivos que prevejam: I – plano de revisão de despesas e receitas que priorize a redução da renúncia de receita no Estado, II – a imposição de limite temporal máximo de 3 anos para as renúncias de receitas, prorrogáveis só no caso de avaliação positiva de seus resultados, III – a prorrogação de incentivos fiscais só é possível com redução do valor anterior, sugerindo-se corte de pelo menos 30%.*

9. *Crie ou mantenha grupo especializado voltado para a governança dos benefícios fiscais do Estado, com atuação em conjunto das secretarias de estado.*

10. *Que seja elaborado plano de ação com as medidas necessárias ao registro contábil das renúncias de receita sob responsabilidade dos órgãos gestores da administração pública estadual. Nessa toada, os registros contábeis da renúncia de receita decorrentes da concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária deverão estar em conformidade com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público e as orientações e manuais da Secretaria do Tesouro Nacional.*

11. *Que o Sistema de Controle Interno do Governo promova análises voltadas à estimativa e à execução das renúncias de receitas no Estado do Pará, notadamente quanto ao processo de contabilização e à fidedignidade dos valores de benefícios fiscais fruídos, aos impactos nas metas fiscais estabelecidas na LDO, bem assim à participação nos processos de avaliação da efetividade da política de renúncia fiscal”.*

Despesas de Exercícios Anteriores

12. *Regulamente internamente o uso das DEA, explicitando claramente sua excepcionalidade, e vedando que empenhos e*

restos a pagar sejam cancelados caso subsista o direito do credor, impondo-se, de qualquer forma, as anotações contábeis devidas, especialmente nas contas do passivo patrimonial, de modo a se evitar o aumento artificial do futuro superávit financeiro.

13. Exima-se de computar no piso de gastos com educação e saúde do ano corrente, despesas pagas de DEA, já que seus fatos geradores decorrem de anos anteriores.

14. Durante o empenho e a liquidação de despesas, seja levado em conta não a data da nota fiscal, mas sim a da competência da despesa a que ela se refere (data da efetiva prestação do serviço ou fornecimento do bem).

15. Na ocasião da edição do PLOA, seja estimado com fidedignidade os pagamentos previstos de DEA, de maneira a se evitar peças orçamentárias absolutamente dissonantes da realidade que acabem por impactar o planejamento estatal da execução das políticas públicas. A estimativa de DEA deve observar o histórico de gasto, bem como as melhores técnicas contábeis, que considerará possíveis riscos fiscais (como demandas judiciais), alterações na legislação, variações de índices econômico ou de qualquer outro fator relevante, acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

16. Que se possibilite a identificação, no SIAFEM, dos subelementos de despesas referente à DEA com o exercício ao qual a despesa se refere, padronizando e tornando obrigatório sua utilização por todas as unidades estaduais no momento da contabilização das correspondentes despesas.

Taxa de Fiscalização Mineral

17. Na formulação e execução orçamentária, direcione preferencialmente as receitas oriundas da taxa mineral às dotações orçamentárias correlatas - ainda que indiretamente - à atividade fiscalizatória, e em necessário aos órgãos referenciados no art. 3º da Lei nº 7.591/2011, permitida liberdade alocativa de apenas 30% do arrecadado, com fulcro no art. 28 da EC nº 93/2016.

18. 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. Para tanto, é imprescindível a criação de código fonte específico para a Taxa Mineral, nos moldes como ocorre com outras taxas estaduais (Ex: FES – Taxa de Fiscalização Sanitária, código 0136).

19. Incluir no Anexo de Riscos Fiscais da LDO plano de contingência financeira e operacional para o caso da taxa mineral ser tida como inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal com imposição de devolução aos contribuintes.”

Sobre as recomendações relativas ao tema de renúncia de receitas, despesas de exercícios anteriores e taxa de fiscalização mineral, os argumentos

trazidos pela douta Procuradoria não são suficientes para retocá-las ou mesmo modificá-las.

Embora dois dos referidos temas sejam objeto de Representação específica, o último, atinente à taxa mineral, merece um adendo. É que, mesmo que se entenda pela falta de vinculação da taxa mineral, pelos motivos expostos pela PGE e devidamente rebatido no parecer primário, incontroverso é que as taxas, para serem constitucionais, devem manter relação de referibilidade mínima do que é cobrado junto aos contribuintes com o que efetivamente é utilizado para o financiamento da atividade ao qual se destina. Como pontuou o *Parquet* de Contas, apenas parte quase irrelevante da taxa mineral vem sendo vertida em prol dos órgãos responsáveis de maneira direta ou indireta pela fiscalização mineral, o que importa em risco jurídico de monta para o estado do Pará caso venha a perder a ação no STF e, conseqüentemente, ter que devolver os valores arrecadados aos contribuintes.

Logo, reforça-se que o ideal é que os valores da taxa mineral sejam direcionados apenas, ou substancialmente, aos órgãos cuja lei de regência faz referência. A operação é simples: em vez de financiar obras sem qualquer relação com a taxa mineral, melhor seria transferir o dinheiro aos órgãos fiscalizadores, abrindo clarão orçamentário que, aí sim, financiariam obras ou qualquer outra atividade estatal. Dessa maneira, o estado do Pará mitigaria em muito risco de sucumbência judicial no STF.

Assim sendo, mantém-se todas as recomendações exaradas no parecer primeiro.

C- Recomendações relativas às Demonstrações Contábeis

“20. Que o Governo do Estado reavalie as ações e subações constantes do anexo único da Resolução TCE/PA nº 18.269/2012, sobretudo no que concerne ao reaparelhamento e reestruturação dos órgãos de arrecadação do Estado (SEFA e PGE/PA), bem como envide esforços para aumentar a capacidade de recuperação dos créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa, considerando a evolução constante do estoque dos mesmos.

21. Que, no caso da dívida ativa, seja identificada a origem dos créditos e a causa do não pagamento, a fim de que o Estado, de forma proativa, possa rever sua política tributária, visto que a expectativa de arrecadação não está se confirmando, o que acaba por frustrar o desenvolvimento de

programas que podem mudar a matriz econômica e, por consequência, a condição de vida da população paraense.”

Em relação às **demonstrações contábeis**, consoante já exposto no parecer inicial apresentado pelo MPC/PA nos presentes autos, o artigo 58 da LRF dispõe que a prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

Nesse cenário, as demonstrações contábeis constantes no Balanço Geral do Estado (BGE) – principal instrumento das Contas do Governo do Estado, elencado no inciso I do art. 98 do Regimento Interno desta Corte de Contas – e suas respectivas notas explicativas afiguram-se como elementos essenciais à análise técnica e manifestação dos Órgãos de Controle Externo (MPC/PA e TCE/PA), para o posterior julgamento da Assembleia Legislativa do Estado (ALEPA).

Com efeito, cabe aos órgãos técnicos do TCE/PA e ao *Parquet* de Contas, ainda que preliminarmente, realizar a devida análise das informações prestadas no âmbito do referido processo de contas, autuado no TCE/PA sob o número 2019/51266-0, valendo-se, *prima facie*, das informações e dados constantes do item 5. Demonstrações Contábeis, Notas Explicativas e Análises (fls. 157 a 201 – Vol I) do BGE.

Dito de outra forma: não se pode imputar desinformação do órgão técnico e/ou do MPC/PA quanto às análises do conteúdo e dados das demonstrações contábeis e suas respectivas notas explicativas, quando estas informações não constam no processo em que deveriam estar.

Feito este introito, no tocante à dívida ativa tributária e não tributária, assim como sobre os ajustes para as perdas de dívida ativa tributária, o BGE apresentou tão somente as informações e dados do subitem 5.2.7. das notas explicativas às demonstrações contábeis (fls. 176-178 – Vol. 01) como ações e medidas adotadas pelo Estado, no exercício de 2018, para “*incrementar a arrecadação das receitas tributárias e não tributárias visando combater a*

evasão fiscal, sobretudo no sentido de diminuir o estoque da Dívida Ativa do Estado".

Desse modo, e valendo-se ainda dos apontamentos feitos no relatório técnico elaborado pela Comissão de Análise das Contas do Governo formada pelo TCE/PA, o MP de Contas procedeu à análise das demonstrações contábeis e consignou no parecer inicial (item 6.5 – págs. 67/70) suas impressões a respeito das dificuldades que este ente federativo vem enfrentando para reduzir o estoque de dívida ativa e, conseqüentemente, transformar estes créditos em receitas.

Vale dizer, aliás, que não houve ineditismo no que concerne ao assunto, tanto por parte do setor técnico do TCE/PA como pelo MPC/PA. Este *Parquet* de Contas, inclusive, realizou as recomendações nºs 11 e 12 no parecer ministerial de 2018 (relativo ao exercício financeiro de 2017), em decorrência do crescente e significativo aumento no estoque de dívida ativa do Estado, que em 2018 alcançou a marca de R\$ 22,89 bilhões, o que corresponde a quase o valor do orçamento anual do estado do Pará.

Assim – malgrado o subitem 5.2.7. do BGE (fls. 176/177 – Vol. I) tenha listado 11 (onze) iniciativas supostamente desenvolvidas pela SEFA, no exercício de 2018, com vistas a modificar esta realidade, e a PGE/PA, no âmbito de sua competência, venha empreendendo os esforços elencados nas alíneas de “a” a “i” do item 3.2.3. da manifestação apresentada (fls. 370/374 – Vol. 06 dos autos) –, fato é que os números apresentados revelam que estas ações/medidas foram ineficazes, eis que somente em 2018 houve um aumento de R\$ 3,03 bilhões no estoque de dívida ativa do Estado.

Ressalte-se, por oportuno, que algumas das iniciativas descritas pela Procuradoria-Geral do Estado (digna-se de elogio, frise-se) só iniciaram no corrente ano (2019) – *v.g.*, a criação do Núcleo de Inteligência e Ação Fiscal Estratégica – NIAFE (alínea “c” – fl. 371 do Vol. 06) e reestruturação da Procuradoria da Dívida Ativa (letra “h” – fl. 373 do Vol. 06).

Outras ainda estão em fase incipiente (de projeto) ou mesmo já constavam da relação apresentada nas notas explicativas do item 5.2.7 do BGE – como é o caso, por exemplo: da integração entre os sistemas da PGE, SEFA e

TJPA; da modernização da PDA e do desenvolvimento do projeto “PROFISCO II”; e da criação do Manual de Procedimentos da Procuradoria da Dívida Ativa (alíneas “d”, “f” e “i”, respectivamente, do item 3.2.3 da manifestação de fls. 371/ 374 do Vol. 06).

Não se pode olvidar, por outro lado, que o enfrentamento deste problema demanda um **esforço conjunto dos órgãos do Poder Executivo** encarregados da cobrança destes créditos, judicial e extrajudicialmente, assim como **do Poder Judiciário** (por meio das Varas e procedimentos específicos atinentes à Fazenda Pública) e **do próprio Poder Legislativo** – não custa lembrar que os acórdãos do TCE/PA constituem título executivo extrajudicial, de modo que as glosas e multas impostas pelas decisões da Corte de Contas geram crédito de natureza não tributária a esta Unidade da Federação.

Note-se, a propósito, que todas as considerações feitas pelo MPC/PA no que diz respeito a este assunto alinham-se a um viés prospectivo, para, em princípio, mitigar e, *a posteriori*, solucionar a problemática que tais dados representam para as contas de Governo do Estado.

Não obstante, não se pode perder de vista, também, que o tratamento dado ao problema nos últimos anos não revela qualquer tipo de melhora do cenário, ao menos no curto e médio prazo. Outrossim, quando se mira para a provisão das perdas registradas (na ordem de R\$ 22,68 bilhões, ou seja, 99,1% do valor total inscrito), vê-se que o Estado está muito distante de converter tais créditos em receita.

Para além disso, impende refutar o argumento, lançado à fl. 374 do Vol. 06, de que “*causa ainda mais espanto a recomendação de que ‘seja identificada a origem dos créditos e a do não pagamento’³⁷”, pois “a origem da dívida é requisito indispensável de qualquer CDA, conforme previsto pelo art. 2º, § 5º, III, da Lei Federal nº 6.830/80 (Lei de Execução Fiscal)”.*

Para tanto, basta lembrar que, conforme vasta jurisprudência dos Tribunais pátrios³⁸, é prescindível a emissão de Certidão de Dívida Ativa para

³⁷ Termos constantes da primeira parte da recomendação nº 12 do parecer do MPC nas Contas de Governo do exercício de 2017, reiterados no parecer inicial do MPC relativo a este processo.

³⁸ Dentre outros, seguem elucidativos excertos de precedentes do Superior Tribunal de Justiça – STJ, bem resumidos nas ementas aqui destacadas:

execução dos créditos oriundos dos acórdãos de Tribunal de Contas.³⁹

Lembre-se que, por força constitucional (CF/88, art. 71, parágrafo 3º), a decisão do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito ou multa tem eficácia de título executivo. Ademais, consoante dispõe o parágrafo 2º (segunda parte) do art. 39 da Lei nº 4.320/1964, tais valores (decorrentes desses acórdãos do TCE) constituem créditos de natureza não tributária.

De efeito, percebe-se claramente, a partir do exemplo dado acima, que existem créditos de natureza não tributária (como os decorrentes de glosa e multas aplicadas pelo TCE) que não necessariamente precisam constar em CDA. Por esse motivo, as recomendações propostas pelo MPC/PA não são despiciendas.

Noutro giro, a alegação de que “os dois principais fatores para frustração da expectativa de receita são a sonegação fiscal e a falta de liquidez dos contribuintes” (consignada também à fl. 374 do Vol. 06) é desprovida de qualquer referência a levantamento, estudo e/ou pesquisa que aponte para tal conclusão.

Logo, sem dados precisos (qualitativos e quantitativos) a respeito das causas que levaram o estado do Pará a acumular um estoque tão elevado de

“PROCESSUAL CIVIL. ACÓRDÃO DO TCU. TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL. DESNECESSIDADE DE INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA. APLICAÇÃO DO CPC. COMPETÊNCIA DAS VARAS COMUNS. I - Os acórdãos do Tribunal de Contas da União - TCU são títulos executivos extrajudiciais, motivo pelo qual prescinde da emissão de Certidão de Dívida Ativa - CDA, o que determina a adoção do rito do CPC e não da Lei nº 6.830/80. Precedentes: REsp 1.390.993/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 17/9/2013; REsp 1.059.393/RN, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, DJe 23/10/2008. II - Adotado o rito do CPC, as varas de execução fiscal são incompetentes para a execução de acórdão do TCU, recaindo-se a competência nas varas comuns. III - Recurso especial provido”. (REsp 1684104/RJ, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/12/2018, DJe 17/12/2018)

“PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO DE ACÓRDÃO DO TCU. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. AUSÊNCIA DE INSCRIÇÃO NA DÍVIDA ATIVA. COMPETÊNCIA DO JUÍZO FEDERAL COMUM. APLICAÇÃO DO RITO COMUM DO CPC. PRECEDENTES DO STJ. RECURSO PROVIDO. 1. A pretensão merece ser acolhida. 2. Consoante a orientação jurisprudencial predominante no STJ, não se aplica a Lei nº 6.830/1980 à execução de decisão condenatória do Tribunal de Contas da União quando não houver inscrição em dívida ativa. Tal decisão já é título executivo extrajudicial, de modo que prescinde da emissão de Certidão de Dívida Ativa, o que determina a adoção do rito do Código de Processo Civil se o administrador discricionariamente opta pela não inscrição. 3. Assim sendo, merece reparo a tese, empregada pela Corte regional, de que “o fato de dispensar a inscrição não faz com que tais valores percam a sua natureza de Dívida Ativa da União, cobradas segundo o procedimento estabelecido pela Lei nº 6.830/1980 e através de Execução de Título Extrajudicial processada e julgada por Juízo de Execução Fiscal” (fl. 44, e-STJ). 4. Portanto, haja vista estar em dissonância com o entendimento do STJ, merece retificação o acórdão recorrido, que julgou o Conflito de Competência suscitado na origem. 5. Recurso Especial provido para declarar competente o juízo federal cível comum indicado nos autos”. (REsp 1796937/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/05/2019, DJe 30/05/2019)

³⁹ No âmbito da União, o TCU firmou o seguinte entendimento: “*Compete ao órgão executor decidir discricionariamente quanto à forma de execução dos créditos decorrentes de condenações impostas pelo Tribunal de Contas da União, podendo optar pela inscrição em dívida ativa, seguindo o rito da execução fiscal definido na Lei nº 6.830/1980, ou efetuar a execução da dívida nos termos do Código de Processo Civil, hipótese em que o título executivo será o próprio acórdão do Tribunal, conforme o art. 71, § 3º, da Constituição Federal.*” (Acórdão 1658/2015-Plenário; Data da sessão 08/07/2015; Relator BENJAMIN ZYMLER)

Dívida Ativa – *ratio essendi* da recomendação do MPC/PA que foi objeto de crítica por parte da PGE/PA –, não se pode excluir, de forma liminar, a ineficiência dos órgãos de arrecadação do Estado dos principais fatores que geraram esta situação.

Desta feita, verifica-se que a atual conjuntura (de pouca aptidão de transformação destes créditos líquidos e certos em receita para o Estado) – que, repita-se, vem reiteradamente sendo objeto de destaque, tanto pelo MPC/PA como pelo setor técnico do TCE/PA, nas contas de Governo – está longe de ser tão simplória, como parece fazer crer a PGE à fl. 374 (Vol. 06).

Assim, percebe-se que – sem prejuízo das medidas já em andamento noticiadas pela SEFA e pela PGE/PA (e de outras ações que imprimam maior eficiência na solução do problema em questão) –, as recomendações feitas pelo MPC/PA no parecer das contas do exercício de 2017, reiteradas no parecer principal destas contas de 2018, ainda são necessárias para a melhoria do quadro enfrentado, qual seja, de baixíssima capacidade de conversão dos créditos de dívida ativa em receita.

Portanto, e considerando que não foram trazidos elementos novos (quantitativos e qualitativos) capazes de modificar as informações consignadas nas demonstrações contábeis e respectivas notas explicativas do BGE referente ao exercício de 2018, mantém-se aqui todas as recomendações relativas às demonstrações contábeis, devido as razões e conclusões expostas no item 6 e subitens do parecer inicial (págs. 63/71).

D-Recomendações relativas à Gestão Fiscal

“22. Que o Governo do Estado elabore plano de ação apto a debelar ou mitigar os vindouros déficits previdenciários, estudando, inclusive, medidas de incremento da receita previdenciária, como o aumento de alíquotas da contribuição dos servidores, ou, ainda, statuindo e incentivando a adesão ao regime de previdência complementar que trata o §4º do art. 1º da LC 111/2016, impedindo que o desequilíbrio previdenciário venha a afetar de forma significativa a gestão fiscal do Estado, e pôr em risco o próprio pagamento dos proventos de inatividade.”

Segundo a PGE, a respectiva recomendação já está sendo discutida e trabalhada internamente.

E- Recomendações Relativas à Gestão Por Área de Governo

“Educação

23. Priorizar o planejamento das ações contempladas no PPA, a fim de evitar o comprometimento da integração dos instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA), com o contingenciamento de objetivos essenciais ao atingimento das metas, a exemplo das Reforma/Ampliação e Construção das unidades escolares do Programa Educação Básica.

24. Imprimir comprometimento no planejamento das metas do PPA, a fim de evitar estimativas deficitárias que prejudiquem a avaliação das ações e a adequada execução do orçamento, a exemplo da ação do programa Implementação de Escolas Tecnológicas.

25. Propiciar maior transparência à aplicação dos recursos do Fundeb disponibilizando em tempo real, através de página eletrônica, as receitas e despesas relativas ao fundo, com indicação do quantum recebido, identificação do destinatário dos recursos, data do pagamento, o valor pago e a finalidade para a qual se destinou a verba.

26. Que o governo estadual desenvolva aplicativos para smartphone como forma de facilitar e promover inclusão e participação social de forma mais acessível e transparente das verbas estaduais aplicadas na educação, acentuando, assim, o controle social desses recursos.

Saúde

27. Que o governo estadual realize um planejamento mais eficaz quanto ao percentual de metas atingidas e recursos previstos, a fim de evitar que se gaste muito e se obtenha pouco resultado no atingimento de metas na saúde.

28. Que o estado do Pará persiga a constante melhoria do atendimento pré-natal, assegurando que todas as gestantes tenham acesso a pelo menos sete consultas, como medida fundamental para a redução das taxas de mortalidade materna e infantil, que ainda são muito altas no estado do Pará, sendo importante nesse processo, que os esforços não se concentrem apenas na capital, mas que alcance as localidades mais distantes.

29. Que o Poder Público envide esforços no sentido de aumentar o número de leitos hospitalares que se encontra bem abaixo da média nacional, sendo crucial a entrega de hospitais que estão em construção como forma de amenizar a situação.

30. Que o Poder Público empenhe maiores investimentos e esforços no aprimoramento do combate à Malária.

31. Que o governo persiga a constante melhoria na cobertura vacinal no estado do Pará, devido a sua importância na prevenção de doenças graves.

32. Que tenha contínuo investimento na estratégia Saúde da Família que atua positivamente na prevenção de doenças, reduzindo o número de atendimento em hospitais.

33. Que o estado proceda a discriminação dos gastos decorrentes da judicialização da saúde no Pará, com os valores gastos, os materiais, medicamentos ou tratamentos efetivados, o número de pessoas beneficiadas, a forma de contratação destes produtos ou

serviços, para facilitar análises futuras e também melhorar o planejamento na área.

34. Que o governo estadual desenvolva aplicativos para smartphone como forma de facilitar e promover inclusão e participação social de forma mais acessível e transparente das verbas estaduais aplicadas na saúde, acentuando, assim, o controle social desses recursos.

Segurança Pública

35. Que seja envidado esforços pela DPE, SEGUP, CONSEP e SUSIPE para o cumprimento dos planos de ações e atendimento das recomendações e determinações feitos na auditoria operacional do sistema prisional pelo TCE.

Saneamento Básico

36. Que o Poder Público envide esforços no sentido de realizar uma atuação mais efetiva no âmbito do saneamento básico do estado do Pará, em especial na área não integrante da Região Metropolitana de Belém, de forma a melhorar a qualidade de vida da população lá residente e, conseqüentemente, os índices de esgotamento sanitário, abastecimento de água e coleta de lixo da referida região.

37. Monitorar a execução das ações previstas nos programas temáticos relacionados ao saneamento básico, visando aferir se os recursos destacados para esse segmento estão sendo aplicados em sua totalidade, evitando, ademais, contingenciamentos que acarretem o esvaziamento da meta prevista.

38. Que o estado do Pará persiga a constante melhoria na esfera do saneamento básico, com metas e previsões de cobertura sempre crescentes na prestação desse serviço, de forma sucessiva e gradativa a cada exercício, evitando, assim, o atingimento de metas de forma artificial, pautado em significativa redução das provisões ano após ano.

39. Que o Governo do Estado atue de forma mais efetiva no âmbito das ações voltadas ao saneamento básico nos arredores do Parque Estadual do Utinga, uma vez que o local, além de ser uma Unidade de Conservação ambiental, conta com as principais fontes de abastecimento de água da Região Metropolitana de Belém (RMB).

40. Que o Executivo Estadual disponibilize, de forma clara e em linguagem de fácil compreensão, dados estatísticos e informações consolidadas pertinentes aos investimentos realizados no saneamento básico do estado, de forma atualizada, em sítio eletrônico oficial do Governo do Pará ou que exista direcionamento a outro sítio eletrônico em que seja possível encontrar as referidas informações atualizadas, aos moldes do que preleciona a Lei de Acesso à Informação.

41. Que o Poder Público empenhe maiores investimentos e esforços no aprimoramento do saneamento básico do estado, bem como na maior transparência aos recursos recebidos e gastos neste setor, uma vez que a realidade é crítica e que, conforme explicitado no corpo do presente parecer, investimento em saneamento básico é também investimento “indireto” e preventivo em diversas esferas relevantes da sociedade.

Habitação

- 42. Que os recursos da habitação sejam melhor distribuídos a fim de atender todas as regiões de integração do Estado de forma proporcional e equitativa.*
- 43. Que se estabeleçam indicadores mais confiáveis para que se tenha uma melhor aferição entre as verbas aplicadas e o resultado físico das ações e programas.”*

Relativo a essas recomendações, a PGE trouxe informações de alguns programas e ações que já estão sendo desenvolvidos nas áreas da educação e segurança pública.

Reforça-se aqui a preocupação com a recomendação na área da segurança pública, diante da recente chacina no presídio de Altamira. Os dados da Auditoria Operacional realizada pela Corte de Contas são alarmantes, conforme disposto no primeiro parecer ministerial de fls. 259/264-v.

Portanto, ratifica-se todas as recomendações dispostas no primeiro parecer ministerial de fls. 284/288 e aqui transcritas ao longo do tópico das manifestações do governador.

3. Conclusão

A Constituição da República instituiu um amplo sistema de proteção social que depende diretamente da atividade financeira do Estado e do equilíbrio das contas públicas. Com isso, são necessárias instituições independentes de controle que assegurem a necessária adesão do gestor aos preceitos do direito financeiro e da responsabilidade fiscal.

Assim, diante do exposto e,

CONSIDERANDO que ao Ministério Público de Contas cabe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis no que se referir à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nos termos do artigo 127 c/c 130, ambos da Constituição Federal de 1988, e artigo 1º da Lei Complementar nº 09, de 27 de janeiro de 1992;

CONSIDERANDO o exercício da função constitucional de *custos legis* do Ministério Público de Contas, oficiando obrigatoriamente no processo de prestação de contas de governo com imparcialidade e independência, nos termos da Lei Orgânica dessa E. Corte;

O Ministério Público de Contas do Estado do Pará, com fulcro nas atribuições que lhe são conferidas pelos artigos 1º e 11 da Lei Complementar nº 09, de 27 de janeiro de 1992, alterada pela Lei Complementar nº 106, de 21 de julho de 2016, **ratifica todos os termos do parecer ministerial de fls. 174/291, mantendo o opinativo pela REJEIÇÃO das Contas do Governo do Estado do Pará, relativas ao exercício de 2018, sob responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Simão Robison Jatene, em razão das IRREGULARIDADES relacionadas naquele parecer, com os respectivos alertas e recomendações direcionados ao Poder Executivo Estadual.**

É o parecer.

Belém, 12 de agosto de 2019



SILAINE KARINE VENDRAMIN
Procuradora-Geral de Contas do Estado

TABELAS

Tabela 1 - Relatório de Resultado Primário, do Brasil, por Estados, no ano de 2018.....	12
Tabela 2 - Detalhamento do <i>Superávit</i> Financeiro, no estado do Pará, no ano de 2018.	26
Tabela 3 - Detalhamento do <i>Superávit</i> Financeiro, no estado do Pará, no ano de 2017.	27
Tabela 4 - Demonstrativo da Despesa com Pessoal no estado do Pará - 1º Quadrimestre de 2018.....	47
Tabela 5 - Demonstrativo da Despesa com Pessoal no estado do Pará - 2º Quadrimestre de 2018.....	48
Tabela 6 - Demonstrativo de Despesa com Pessoal no estado do Pará no ano de 2018.	49

FIGURA

Figure 1 - Dívida com a União do Estado do Pará no Guia do Governador de 2019	56
---	----