Processo nº 2019/51266-0
Classe: Prestação de Contas do Governo do Estado
Exercício: 2018
Responsável: Simão Robison Oliveira Jatene

RELATÓRIO TÉCNICO COMPLEMENTAR

Retornam os autos à comissão técnica para análise das contrarrazões apresentadas pelo Exmº Ex-Governador, Simão Robison Oliveira Jatene, e da manifestação apresentada pelo Exmº Governador, Helder Barbalho, conforme despacho do Exmº Conselheiro Relator do processo, à fl. 57, Vol. 7.

1. SITUAÇÃO PROCESSUAL

Em sessão extraordinária do dia 29/05/2019, o Tribunal Pleno, ao apreciar a prestação de contas do governo do Estado, concedeu ao Ex-Governador prazo de 15 dias para manifestação, em garantia da ampla defesa e do contraditório, por meio da Resolução TCE-PA nº 19.113/2019, publicada no DOE, em 31/05/2019, considerando o parecer do Ministério Público de Contas (MPC) que apontou as irregularidades a seguir e opinou pela rejeição da referida prestação de contas:

> 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.
>
> 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.
>
> 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 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.

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

A Resolução TCE-PA nº 19.113/2019 deliberou, ainda, pela ciência e faculdade ao Governador do Estado, Hélder Zahluth Barbalho, de se manifestar, no prazo de 15 dias, a respeito dos alertas e recomendações sugeridas.

O Exmº Governador apresentou tempestivamente manifestação mediante documento protocolizado neste TCE, nº 2019/06220-3, fls. 347 a 375 do Vol. 6, enquanto que o Exmº Ex-Governador, dentro do prazo estabelecido, requereu prorrogação do prazo para apresentação das contrarrazões, o que foi deferido pelo Exmº Conselheiro Relator, conforme despacho às fls. 344, Vol. 6, findando o prazo para apresentação de contrarrazões em 02/07/2019.

Dentro do prazo prorrogado, o Exmº Ex-Governador apresentou manifestação mediante documento protocolizado neste TCE, nº 2019/06577-7, fls. 1 a 56 do Vol. 7.

2. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A princípio importa dizer que os trabalhos da Comissão de análise das contas de governo são norteados pelo Regimento Interno deste TCE-PA (Ato nº 63/2012, e alterações), art. 100, o qual dispõe em seu § 2º que a Comissão procederá à verificação das formalidades e apreciação geral fundamentada na gestão orçamentária, patrimonial, financeira e fiscal do exercício, devendo, ainda, verificar se os resultados estão adequadamente evidenciados no balanço geral, concluindo com a emissão de relatório técnico.

O relatório técnico emitido pela Comissão também é norteado pelo Ato nº 63/2012, e alterações, que, segundo o art. 100, § 3º, deve conter informações sobre:

> I - a elaboração dos balanços (...);
> II - a observância das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos públicos estaduais;
> III - o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual (...);
> IV - a execução financeira e orçamentária (...).

Os pontos de controle sobre gastos com saúde, educação, gestão fiscal, por exemplo, que são regrados por normas constitucionais e legais, enquadram-se no inciso II acima transcrito, ou seja, não escapam ao exame.

Portanto, o relatório técnico da Comissão, com toda a gama de informações disponibilizadas, avaliações qualitativas, análises dos reflexos dos gastos, não é conclusivo no sentido de sentenciar, mas oferece elementos à decisão do Relator e à emissão do Parecer Prévio pelo Pleno.

Ainda sobre o relatório da Comissão, este também serve de apoio à emissão de Parecer do MPC.

Destaca-se que a presente análise concentra-se no exame das argumentações apresentadas pelo defendente e pelo Exmº Governador, nos termos do despacho do Exmº Conselheiro Relator, no intuito de reformar ou não o relatório de análise técnica e de subsidiar a emissão de Parecer Prévio deste TCE-PA.

Inicialmente a análise tratará da manifestação do Exmº Ex-Governador, seguindo-se da manifestação do seu sucessor.

3. DA MANIFESTAÇÃO DO EXMº EX-GOVERNADOR, SIMÃO ROBISON OLIVEIRA JATENE

A manifestação apresentada inicia com expressa impugnação ao Parecer Técnico opinativo do MPC pela rejeição das contas de governo, exercício 2018, em razão de “7 supostas irregularidades”, nas palavras do defendente, decorrentes de dois pontos, assim reproduzidos:

> 1) A imaginária “falta de esforço” no controle de gastos que culminou em elevado Resultado Primário Negativo; 2) falta de amparo legal para pagar a reposição salarial dos servidores ativos, inativos e pensionistas a partir da data-base, abril de 2018.
>
> Assim, todos os supostos erros cometidos derivam desses dois alegados pecados capitais, daí que se tenha que dar maior atenção às irregularidades “1” e “5”, por serem as que enunciam e iniciam os dois temas.

3.1 PRIMEIRO PONTO DE DEFESA

O primeiro ponto citado pelo defendente refere-se à irregularidade nº 01 apontada pelo MPC, que trata do descumprimento do Resultado Primário fixado na LDO.

3.1.1 Manifestação do Defendente

A defesa alega que a suposta irregularidade baseia-se em interpretação equivocada do MPC, porque conflita com o reconhecimento nacional da gestão do Estado ao longo dos últimos 8 anos, baseado em indicadores e resultados que demonstram a manutenção do equilíbrio fiscal e financeiro das contas públicas do Estado.

Segundo o Ranking de Competividade dos Estados – 2018, o estado do Pará ocupou a 4ª posição no quesito Solidez Fiscal[1], à frente de potências como os estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, e a 7º posição no quesito Eficiência da Máquina Pública[2].

Alega, ainda, que o "superávit primário" é uma indicação de quanto o governo economizou ao longo de um período com vistas ao pagamento de juros sobre a dívida, impondo ao gestor que tenha presente a permanente necessidade de garantir recursos para honrar suas dívidas.

Dos Balanços Gerais do Estado verifica-se uma série histórica de saldos positivos nos últimos anos, que chegou a R$1,7 bilhão em 2018 e sustentou com folga a execução das despesas de R$1,4 bilhão, acima das receitas arrecadadas no exercício, cobrindo completamente o pontual déficit primário no ano.

O que caracteriza infração, quando se trata de resultado primário, não é o fato de ser superavitário ou deficitário, nem tampouco o seu tamanho, mas no fato de deixar obter Resultado Primário necessário à recondução da dívida aos limites, como diz a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), segundo as alegações oferecidas. Mas, recondução de dívida não é o caso do estado do Pará, que está inserido entre os poucos estados com boa situação fiscal, inclusive recebendo nota B, conforme documento emitido pela Secretaria do Tesouro Nacional a cada um dos novos governadores (vencedores das eleições de 2018, empossados em 2019).

---

[1] Diz respeito a capacidade dos Estados de se manterem num equilíbrio positivo a longo prazo entre receitas e despesas. Possui 6 indicadores: 1. Capacidade de investimento; 2. Resultado Nominal; 3. Solvência fiscal; 4. Sucesso da Execução orçamentária; 5. Autonomia fiscal; 6. Resultado Primário.

[2] Mede a competência dos Estados para resolver os problemas demandados pela sociedade. Mostra o quanto se consegue fazer com os recursos que a máquina possui. Possui 6 indicadores: 1. Eficiência do judiciário; 2.Custo do Executivo; 3. Custo do judiciário; 4. Custo do legislativo; 5. Avaliação dos portais de acesso a informações de gastos estaduais; 6. Porcentagem de cargos comissionados no total de cargos públicos.

O citado documento, fl. 31 do Vol. 7, demonstra a classificação dos Estados da federação quanto à capacidade de pagamento realizada em 2018, no qual apresenta as notas A e B como indicativos de que o estado do Pará está elegível a receber garantia da União para os novos empréstimos.

Os dados sobre o endividamento do Estado não sugerem qualquer sinal de descontrole das contas públicas, por isso é impróprio afirmar que o Resultado Primário negativo comprometeu toda a gestão fiscal de 2018.

Ao contrário do que afirma o MPC, foi o permanente e exaustivo controle de receitas e despesas, diante de um cenário de crise na qual mergulhou o país, que o Governo garantiu ao Pará obter aval da União para realizar operações de crédito, as quais contribuíram para o custeio de obras no Estado.

Menciona, ainda, o defendente que, com base nas constatações contidas no relatório técnico da Comissão, os gastos que superaram as receitas, gerando pontual e restrito Resultado Primário negativo, foram aplicados exclusivamente em despesas de capital, especialmente em investimentos, garantindo o cumprimento da “regra de ouro”.

Também menciona que o Relatório Técnico do Tribunal, ao tratar da gestão fiscal, analisa 16 pontos sem indicar qualquer situação que comprometa toda a gestão fiscal do Estado.

Por fim, destaca que, de acordo com o Demonstrativo de Resultado Primário, o alegado desequilíbrio ocorreu em função de uma decisão de gestão de retomar os investimentos, pois quando se examina separadamente Receitas e Despesas Primárias Correntes, observa-se um superávit de R$1,06 bilhão, aproximadamente, que somados aos saldos de exercícios anteriores financiaram os investimentos sem comprometer exercícios futuros.

3.1.2 Análise Técnica

A irregularidade nº 01 apontada pelo MPC compõe-se de 2 partes: 1) a falta de esforço do governo no freio dos gastos e 2) o consequente descumprimento do Resultado Primário estabelecido na LDO.

A manifestação do defendente contesta “a falta de esforço” na contenção de gastos do Estado ao mencionar os resultados financeiros positivos obtidos nos exercícios anteriores ao exercício sob análise. Contudo não demonstra nos autos a emissão de atos (contingenciamento/limitação de empenho, por exemplo) no sentido de garantir que as despesas fossem executadas dentro dos limites das receitas arrecadadas no exercício.

Além disso, a “poupança” formada nos exercícios anteriores não desconstitui o desequilíbrio entre receitas as arrecadadas e as despesas executadas, ambas no mesmo exercício.

Ainda assim, o defendente não nega a matemática do desequilíbrio (despesas executadas maiores que as receitas arrecadadas no exercício) que levou ao Resultado Primário deficitário, em confronto à meta superavitária prevista na LDO, mas refuta de forma veemente que o resultado alcançado tenha comprometido a regularidade da gestão fiscal do exercício de 2018, tanto que a STN atribuiu nota B ao estado do Pará acerca da capacidade de pagamento do Estado.

Observando-se o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais (2018) da STN, anexado pelo defendente, fls. 32 do Vol. 7, verifica-se que a nota B atribuída ao estado do Pará, decorre da média ponderada das boas notas dos indicadores de endividamento, poupança corrente e índice de liquidez, conforme abaixo demonstrado, que indicam a solidez fiscal nas contas públicas do estado do Pará:

1. Endividamento (DC)	Nota A
Dívida Consolidada/Rec. Corrente Líquida	19,67%
2. Poupança Corrente(PC)	Nota B
Desp. Corrente/ Rec. Corrente Ajustada	90,85%
3. Índice de Liquidez	Nota A
Obrigações financeiras/Disponib. de Caixa	34,20%

Concorda-se com o defendente no sentido de que o relatório técnico apontou incongruências na gestão fiscal (descumprimento de resultados primário e nominal), mas não as relacionou à má gestão.

Entende-se que a má gestão é indicada pela constatação de precária capacidade de liquidação das obrigações, seja de longo ou curto prazo, ou, ainda, pela insustentabilidade da dívida pública decorrente da opção desenfreada por financiamento junto a terceiros para o desenvolvimento das operações do ente, o que não foi detectado na gestão do exercício de 2018.

As Demonstrações Contábeis também se revelam importantes na avaliação da capacidade de endividamento e de pagamento de uma instituição. E, em 2018, elas revelaram que, de acordo com os índices de liquidez do Estado, que representam a capacidade de pagamento frente às obrigações, a situação patrimonial do Estado, quanto às disponibilidades financeiras, ainda se manteve positiva.

O Índice de Liquidez Geral, por exemplo, apurado em 2018, indicou que a situação financeira do Estado foi suficiente para arcar com todas suas obrigações, seja a curto ou longo prazo.

Quanto ao endividamento, o Índice de Solvência, por sua vez, demonstrou que o ativo total do Estado totalizou cerca de 3 vezes o valor de todas as suas obrigações, indicando um Estado solvente, ou seja, que possui condições de fazer frente a suas obrigações e ainda apresentar uma situação patrimonial que garanta sua sobrevivência no futuro.

Por outro lado, equivoca-se o defendente ao afirmar que o Relatório Técnico tenha mencionado que "os gastos que superaram as receitas, gerando pontual e restrito Resultado Primário negativo, foram aplicados exclusivamente em despesas de capital, especialmente em investimentos (...)"

Para elucidar o caso, transcreve-se o trecho da página 190 do Relatório Técnico, fl. 94 verso do Vol. 6, que informa a destinação do excedente dos recursos:

> A referida quantia (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).

Assim sendo, em que pesem as contrarrazões apresentadas, mantêm-se os termos do Relatório Técnico de Análise das Contas do Governador, no que se refere aos exames dos resultados primário e nominal.

3.2 SEGUNDO PONTO DE DEFESA

O segundo ponto citado pelo defendente trata da irregularidade nº 05, que trata do reajuste de vencimento por alteração no sistema informatizado de pagamentos, sem lastro normativo.

3.2.1 Manifestação do Defendente

Em 2018, o Poder Executivo estadual efetuou a revisão preceituada no art. 37, X, da CF/88, que garante a reposição da inflação acumulada devida aos servidores para manutenção do poder aquisitivo dos salários.

O MPC, segundo o defendente, confunde reposição da inflação acumulada do período de abril de 2017 a março de 2018, que foi de 3%, com aumento salarial, que há muito foi pacificado pelo STF.

Sobre a discussão se a revisão geral é um direito absoluto, ou não, dos servidores diante da previsão do art. 37, X, da CF/88, traz jurisprudências do STF sobre o debate e questões correlatas nos Temas 19, 624 e 824, em Repercussões Gerais em debate no STF.

Menciona que o debate sobre ser a revisão geral anual automática e independente de lei ou previa dotação orçamentária tem explicação (i) na diferenciação entre "revisão geral", que é apenas reposição da variação da inflação aos salários, e "reajuste", que se trata de aumento; e (ii) no art. 169, §1º, CF/88[3], que só exige prévia dotação orçamentária e autorização específica na LDO quando se tratar de vantagem ou aumento e não da revisão de remuneração.

Cita, ainda, o defendente, o art. 22, Parágrafo único, I da LRF[4] para destacar a vontade do legislador de fazer distinção entre vantagem, reajuste e revisão e, assim, consolidar sua manifestação sobre a concessão de revisão remuneratória independente de prévia dotação orçamentária, porque se constitui recomposição de perdas salariais e não de aumento.

Invoca, ainda, o art. 117 da Lei 5.810/94[5] para registrar que é permita a antecipação salarial à conta da revisão da remuneração, desde que observado o limite de despesas definido na LDO, o que restou plenamente atendido na revisão anual de 2018, segundo o defendente.

O Poder Executivo encaminhou o Projeto de Lei sobre a revisão anual dos servidores, com efeitos retroativos à data-base, que foi aprovada em dezembro, havendo um descompasso temporal comum também em relação à revisão de remuneração de servidores de outros Poderes.

Ainda assim, o Poder Executivo estadual demonstrou extremo cuidado na gestão fiscal e financeira ao fazer previsão da revisão geral na LDO e na LOA, sem comprometimento dos

---

[3] Art. 169 (...)
§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:
I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;
II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

[4] Art. 22 (...)
Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:
I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição.

[5] 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, definidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

gastos e tendo suficiente disponibilidade financeira para não afetar o equilíbrio das contas públicas.

Por fim, conclui que é impertinente falar sobre ofensa à LRF no que tange à responsabilidade na gestão fiscal e ausência de legalidade, planejamento e transparência na implementação da revisão geral.

3.2.2 Análise Técnica

A discussão trazida aos autos suscita de duas questões: (i) diferença entre aumento e revisão de vencimentos e (ii) autorização legal, com repercussão no disposto do art. 21, parágrafo único da LRF.

Da análise dos argumentos apresentados, tem-se como esclarecido o feito ocorrido na remuneração do servidor ao final de abril 2018, qual seja, a reposição do efeito inflacionário na folha de pagamento para manutenção do poder aquisitivo, tratada na legislação como revisão anual e não como aumento salarial.

Embora a lei que trate especificamente sobre a revisão anual (Lei nº 8.802) tenha sido promulgada em dezembro/2018, pelo decurso de tempo processual na Alepa, houve antecipação salarial aos servidores do Poder Executivo em abril/2018, conforme comparação das folhas dos meses de março e abril no Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos (SIGIRH) do Estado.

Entende-se, então, que o ato que promoveu o citado efeito na folha de pagamento decorreu de ação da Secretaria de Estado de Administração, que administra a folha de pagamento do Poder Executivo estadual, já que não foi anexado aos autos nenhum ato próprio do Chefe estadual, em que pese a menção à Lei nº 5.810/94, art. 117.

O relatório técnico não vislumbrou o episódio como ofensivo ao art. 21, parágrafo único da LRF, porque, apesar da Lei nº 8.802/2018 ter sido publicada em período restritivo ao final de governo, o ato que provocou os efeitos financeiros sobre as despesas com pessoal do Poder Executivo ocorreu antes do período restritivo.

Ademais, o Relatório Técnico menciona que tramita neste TCE-PA representação oriunda do MPC, processo nº 2019/50342-2, que trata do aumento da despesa com pessoal concedido pela Lei nº 8.802/2018, em fase de coleta e análise de dados e informações.

Desse modo, mantêm-se os termos do relatório técnico no qual menciona não terem sido encontrados elementos suficientes para caracterizar a ocorrência de ato contrário ao dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal.

3.3 DEMAIS PONTOS DE DEFESA E ANÁLISE TÉCNICA

Alega o defendente que os dados, informações e esclarecimentos oferecidos no primeiro e no segundo ponto da defesa para desconstituir as irregularidades nºs 01 e 05 subsidiam a desconstituição das demais irregularidades apontadas pelo MPC.

Frente à irregularidade nº 02 (Omissão do dever de indicar e promover a limitação de empenho e movimentação financeira, diante do quadro deficitário apresentado ao longo do exercício de 2018), alegou-se que se trata de interpretação equivocada do MPC de que o resultado primário negativo, por si só, já indica solvência.

No que se refere à irregularidade nº 03 (Desrespeitar compromisso com a União de superávit primário firmado no bojo do Programa de Ajuste Fiscal – PAF), os "possíveis efeitos deletérios" alegados pelo MPC em decorrência do Resultado Primário alcançado não merecem prosperar, já que, diante de um cenário de crise na qual mergulhou o país, o Governo garantiu ao Pará obter aval da União para realização de operações de crédito.

Acerca da irregularidade nº 04 (abertura de créditos suplementares em cenário de contingenciamento obrigatório, de modo a promover a correção da rota de descumprimento do resultado primário), alegou-se que suscita também do Resultado Primário negativo alcançado, o qual foi desassociado da questão do endividamento do Estado e, por isso, trata-se de acusação feita fora da realidade fiscal e financeira do Estado.

Sobre tais irregularidades, a manifestação do defendente e a análise técnica abordadas nos itens 3.1.1 e 3.1.2, respectivamente, do presente relatório apresentam dados e avaliações que dispensam uma nova análise.

Para a irregularidade nº 06 (Ofensa à LRF 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), o defendente apresentou o RGF referente ao 1º quadrimestre/2018, o qual aponta comprometimento de gastos com pessoal de 44,99% da RCL, ou seja, abaixo do limite prudencial estabelecido pela LRF (46,17%).

De acordo com o relatório de análise técnica, considerando a aplicação da Resolução TCE nº 16.769/2003[6], os gastos do Poder Executivo referentes ao 3º quadrimestre/2018 chegaram a 42,08%, distante do limite prudencial. Ou seja, antes ou após a edição da Lei nº 8.802/18, os gastos com pessoal do Poder Executivo mantinham-se abaixo do citado limite.

Por fim, a irregularidade nº 07 (Edição de lei de reajuste nos últimos 180 dias do mandato, que acarretou aumento da despesa com pessoal, degenerando a regularidade da gestão de pessoal no exercício financeiro) tem estreita relação com a irregularidade nº 05, cuja

[6] Trata da exclusão da despesa com pessoal do valor do Imposto de Renda Retido na Fonte sobre a folha de pagamento

manifestação do defendente e análise técnica foram demonstradas nos itens 3.2.1 e 3.2.2, respectivamente, do presente relatório.

4. DA ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO DO GOVERNADOR, HÉLDER ZAHLUTH BARBALHO

4.1 QUANTO ÀS RECOMENDAÇÕES

Quanto às recomendações formuladas no Relatório Técnico da Comissão e no Parecer do Ministério Público de Contas, o Exmº Governador do Estado, por meio da Procuradoria-Geral, manifestou-se apenas sobre algumas sugeridas pelo Parquet de Contas, as quais se analisam a seguir:

RECOMENDAÇÃO Nº 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;

MANIFESTAÇÃO: Segundo o Governo do Estado do Pará, por meio da Procuradoria-Geral do Estado, a gestão atual vem editando normas de orientação aos órgãos e entidades da Administração estadual. Foram citadas as Instruções Normativas 001, 002 e 003, editadas no ano de 2019, dispondo sobre jornada de trabalho, assiduidade e pontualidade dos servidores do Poder Executivo, fiscalização da Administração Pública na contratação de serviços sob o regime de execução direta e recomendações na aplicação e recomendações na celebração de parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil.

ANÁLISE: Ainda que se verifiquem esforços, principalmente no sentido de orientar os órgãos e entidades da Administração estadual, faz-se necessário atuação mais contundente no sentido de cumprir as obrigações do Sistema de Controle Interno Estadual, elencadas no art. 121, I ao IV da Constituição do Estado do Pará, notadamente quanto ao acompanhamento das metas do Plano Plurianual, dos programas de governo, da gestão dos órgãos e entidades da Administração estadual, do controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como direitos e haveres do Estado.

Dessa forma, os argumentos trazidos aos autos não são capazes de suprimir a recomendação sugerida pelo MPC. Frisa-se, no entanto, que há recomendação semelhante no Relatório Técnico, qual seja, a recomendação nº 6.

RECOMENDAÇÃO Nº 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;

MANIFESTAÇÃO: A atual gestão tem buscado enrobustecer as atividades da Auditoria Geral do Estado, no que se destaca:
a) expedição de Instruções Normativas que tem orientado os órgãos e entidades da Administração estadual;
b) aplicação do Decreto nº 2.289, de 14 de dezembro de 2018, que regulamenta a Lei Anticorrupção; e
c) celebração de acordos de cooperação com diversas instituições públicas.

ANÁLISE: A Lei de Acesso à Informação se constitui em importante instrumento de transparência, pois regulamenta o direito constitucional de acesso a informações públicas. Entretanto, é importante que os instrumentos que operacionalizam esse direito estejam em pleno funcionamento, além de serem intuitivos e de fácil acesso. Para tanto, se faz necessário o acompanhamento dos referentes instrumentos pelos órgãos de controles estaduais.

Dessa forma, os argumentos trazidos aos autos não são capazes de afastar a recomendação sugerida pelo MPC. Contudo não que se recomendar a disponibilização das prestações de contas dos administradores no site da AGE/PA, classificadas por exercício, visto que a divulgação já é executada anualmente.

Frisa-se, por oportuno, que há recomendação semelhante sugerida no Relatório Técnico, qual seja, a recomendação nº 29.

RECOMENDAÇÃO Nº 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;

MANIFESTAÇÃO: Essa recomendação já foi objeto de auditoria específica do TCE (Processo nº 2017/10434-6), em que a Corte de Contas já havia determinado a instituição do Portal de Compras do Estado. Isso já foi atendido pela edição do Decreto nº 2.313, de 27 de dezembro de 2018, que "regulamenta o Portal de Compras Governamentais do Estado do Pará, no âmbito da Administração Estadual Direta e Indireta, inclusive das Empresas Públicas e Sociedade de Economia Mista do Estado do Pará. Logo, referida recomendação não pode ser acatada.

ANÁLISE: Essa recomendação do MPC tem relação com a recomendação (7.1.20, "d") monitorada nas contas de 2018. De acordo com a análise contida no Relatório Técnico (pág. 289), a recomendação foi avaliada como não atendida em razão da ausência de unidade na disponibilização das informações referentes às licitações no Portal ComprasPará, tendo em vista que as informações dos procedimentos licitatórios operacionalizadas por outros sites, como o do Banparanet e do Comprasnet (sistema onde são realizadas as operações das compras governamentais dos órgãos integrantes do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – Siasg), não migram para o Portal de Compras na sua plenitude, em desrespeito ao art. 3º do Decreto Estadual nº 2.168/2010, que assegura o acesso a todos os fornecedores perante o provedor do sistema e à sociedade em geral.

Dessa forma, a recomendação foi reiterada no item 29, "c", do Relatório Técnico, pág. 298.

Os argumentos trazidos aos autos não são capazes de afastar a recomendação sugerida pelo MPC, a qual é semelhante à contida no Relatório Técnico supra mencionado.

RECOMENDAÇÃO Nº 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.

MANIFESTAÇÃO: A atual gestão tem buscado enrobustecer as atividades da Auditoria Geral do Estado, no que se destaca:

a) expedição de Instruções Normativas que tem orientado os órgãos e entidades da Administração estadual;

b) aplicação do Decreto nº 2.289, de 14 de dezembro de 2018, que regulamenta a Lei Anticorrupção; e

c) celebração de acordos de cooperação com diversas instituições públicas.

ANÁLISE: Observa-se que a recomendação do MPC divide-se em duas partes: 1) Promover fiscalização dos outros entes da Administração quanto ao enquadramento destes às normas da Transparência. 2) Promover acesso à informação dos atos de fiscalização, auditoria e controle interno.

A parte 1 da recomendação do MPC tem relação com a recomendação 7.1.21 monitorada nas contas de 2018. De acordo com a análise contida no Relatório Técnico (pág. 289), a recomendação foi avaliada como atendida, visto que, em que pese a verificação da ausência de realização de auditorias e fiscalizações por parte da AGE, único componente do SCI com essas atribuições, identificada na análise do Controle Interno do Poder Executivo constante no tópico 2 do Relatório Técnico, verificou-se que a AGE editou a Portaria nº 72/2018, que determina procedimentos padronizados para cumprimento da IN AGE nº 001/2014, a qual normatiza a prestação de contas dos Órgãos/Entidades da Administração Pública.

Verificou-se também que as UCIs realizaram procedimentos padronizados de avaliação da gestão dos órgãos/entidades e que, no item XI dos seus relatórios, avalia a transparência sob diversos fatores, considerando a Lei Complementar nº 131/2009, a Lei Federal nº 12.527/2011 e o Decreto Estadual nº 1.359/2015.

Quanto à parte 2, o Relatório Técnico (pág. 55), no que se refere à avaliação das atividades da AGE, constatou que os relatórios de prestação de contas anual dos órgãos jurisdicionados produzidos por ela e disponibilizados em seu sítio oficial carecem de informações qualitativas, pois se baseiam nos extensivos relatórios de preenchimento "automático" pelos Agentes Públicos de Controle. Ou seja, não foi detectado ausência de divulgação dos atos de fiscalização, mas precariedade nas informações produzidas.

RECOMENDAÇÃO Nº 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 n° 101, de 2000.

MANIFESTAÇÃO: A metodologia utilizada pelo estado do Pará para a previsão das renúncias de receita são corretas e observam rigorosamente o que é preconizado pelo Tribunal de Contas do Estado.

Em observância às disposições do art. 14 da LRF, a Sefa elabora anualmente demonstrações referentes às renúncias de receita e impactos orçamentário-financeiro na estimativa de receita.

Esses demonstrativos e respectivas metodologias compõem os anexos de metas fiscais da LDO e da LOA e têm respeitado rigorosamente as recomendações constantes do Relatório de Análise das Contas do Governo, as quais têm orientado os trabalhos da Sefa no que diz respeito à metodologia de elaboração do Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita.

ANÁLISE: Determina o art.14, caput, da LRF, que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes.

Ao recomendar o cumprimento do art. 14 da LRF, o MPC refere-se a providências a serem cumpridas não no momento do planejamento/estimativa das renúncias, mas em um momento posterior, qual seja, o da sua concessão ou ampliação.

Dessa forma, conclui-se que os argumentos apresentados não dizem respeito à recomendação sugerida pelo MPC.

RECOMENDAÇÃO Nº 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.

MANIFESTAÇÃO: Segundo a PGE**,** ao elaborar o Projeto de Lei Orçamentária (PLOA), tem-se optado pela adoção do inciso I do artigo 14 da LRF, qual seja, a comprovação de que os valores previstos de renúncia de receita foram expurgados quando da estimativa da receita para o exercício a que se refere o PLOA.

ANÁLISE: O art. 9º, § 4º, da LRF, objeto de recomendação pelo MPC, trata da demonstração pelo Poder Executivo, em audiência pública, sobre a avaliação do cumprimento das metas fiscais, que deve ocorrer ao final dos meses de maio, setembro e fevereiro.

De acordo com os argumentos apresentados, a PGE afasta a recomendação, pois informa que há o expurgo da renúncia na estimativa de receita na LOA, ficando desobrigado de atender ao Inciso II do art. 14 da LRF.

RECOMENDAÇÃO Nº 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 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.

MANIFESTAÇÃO: "Quanto ao demonstrativo de gastos tributários, é necessário que a SEFA termine os estudos de viabilidade da medida, conforme informado na resposta à representação n° 2018/51673-5."

ANÁLISE: A elaboração de um Demonstrativo de Gastos Tributários irá permitir maior controle, transparência e aperfeiçoamento da governança das renúncias de receita efetivadas pelo governo do estado.

Os argumentos trazidos aos autos não são capazes de afastar a recomendação sugerida pelo MPC.

Considerando que o Relatório de Técnico de Análise das Contas de Governo já dispõe de recomendação acerca da disponibilização de dados e informações, sugere-se acrescentar a alínea "d" na recomendação 29 do (pág.298) da seguinte forma:

"d) à renúncia de receita apresentar Demonstrativo de Gastos Tributários, incluindo a metodologia de cálculo e os pressupostos utilizados para o enquadramento da desoneração".

RECOMENDAÇÃO Nº 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%.

MANIFESTAÇÃO: A PGE não se referiu aos itens I e III da recomendação. Quanto ao item II, alegou que não tem amparo nas normas tributárias ou de direito financeiro e a seguir explicitou o processo de concessão dos benefícios fiscais.

ANÁLISE: A elaboração de um plano de revisão de despesas e receitas que priorize medidas voltadas à redução das renúncias de receitas iria contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública no que tange à melhoria da governança das renúncias de receita.

Tal medida foi adotada na LDO 2019 do Governo Federal, conforme art. 21, §§ 3º e 4º.

Portanto, a ausência de dispositivo nas normas tributárias ou de direito financeiro não é suficiente para fundamentar as alegações da PGE.

RECOMENDAÇÃO Nº 9: Crie ou mantenha grupo especializado voltado para a governança dos benefícios fiscais do Estado, com atuação em conjunto das secretarias de estado.

MANIFESTAÇÃO: A recomendação do Parquet de Contas para que o estado do Pará institucionalize o acompanhamento dos incentivos fiscais é descabida, considerando que tal providência já é realizada, inclusive em cumprimento à Lei n° 6.849/2002.

ANÁLISE: O grupo a que se refere a recomendação foi instituído pela Lei estadual nº 6.489/2002, art. 12, mediante à criação da Comissão da Política de Incentivos ao Desenvolvimento Socioeconômico do Estado do Pará, presidida pelo titular da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia - Sedeme, e constituída pelos titulares da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Educação Técnica e Tecnológica - Sectet; da Secretaria de Estado de Fazenda - Sefa; da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agropecuário e da Pesca - Sedap; da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade - Semas; da Secretaria de Estado de Educação - Seduc; da Companhia de Desenvolvimento Econômico do Estado do Pará - Codec, do Banco do Estado do Pará S/A - Banpará e da Procuradoria-Geral do Estado - PGE, tendo por objeto dispor sobre a política fiscal e financeira do Estado do Pará.

RECOMENDAÇÃO Nº 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.

MANIFESTAÇÃO: O registro contábil das renúncias de receita encontra-se em estudo pela Secretaria do Tesouro Nacional, por meio de um grupo técnico formado com a participação dos Estados federados, da Associação dos Tribunais de Contas e demais representantes de instituições públicas e privadas.

A partir da conclusão destes estudos, a STN editará uma Instrução de Procedimentos Contábeis (IPC) tratando exatamente sobre os procedimentos contábeis padronizados nacionalmente sobre a renúncia de receitas.

Desta maneira, a recomendação do MPC ainda não pode ser atendida por falta de parâmetros para a sua realização.

ANÁLISE: Procedem as justificativas apresentadas, pois se deve aguardar a conclusão dos estudos da STN, já que o estado do Pará deve adotar os procedimentos padronizados pela STN de forma a garantir a consolidação das contas públicas na forma estabelecida na Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.

RECOMENDAÇÃO Nº 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.

MANIFESTAÇÃO: O Governo não se manifestou.

ANÁLISE: A análise restou prejudicada, porque não houve manifestação do governo do Estado.

RECOMENDAÇÃO Nº 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.

MANIFESTAÇÃO: A Procuradoria registrou compromisso do governo no sentido de reduzir a incidência de DEA a níveis mínimos, o que se alinha à recomendação de utilização de DEA em caráter excepcional.

ANÁLISE: Em que pese o governo do estado admitir a utilização excessiva de DEA e prometer reduzi-la, cabe salientar que o entendimento de utilização da DEA já consta claro em dispositivos legais (Lei 4.320/64, art. 37) e com interpretação mais detalhada no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

Além disso, o Poder Executivo anualmente edita portaria conjunta (Sefa, Seplan, Sead) sobre normas e procedimentos a serem adotados pelos órgãos e entidades da administração pública estadual direta e indireta, para o encerramento anual da execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, na qual constam orientações sobre despesas de exercícios anteriores. Em 2018 foi editada a Portaria Conjunta nº 02, cujo capítulo V, trata do assunto. Ainda no art. 12, Parágrafo único, orienta que ocorrendo o fato gerador da despesa, mesmo nos casos de ausência ou insuficiência de dotação no orçamento, a contabilidade do órgão e entidade deverá proceder ao reconhecimento como de competência do exercício corrente registrando como contrapartida em contas de passivo com atributo “P”, exigíveis de curto ou longo prazo, conforme disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, parte II (Procedimentos Contábeis Patrimoniais).

Dessa forma, entende-se que não é a ausência de normatização que ensejou os apontamentos acerca das DEAs no Relatório Técnico, mas na insuficiência ou deficiência das ações do controle interno no cumprimento das regras elencadas anteriormente.

RECOMENDAÇÃO Nº 13: Se exima 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.

MANIFESTAÇÃO: Não houve resposta específica da PGE sobre essa recomendação.

ANÁLISE: A análise restou prejudicada, porque não houve manifestação do governo do Estado.

RECOMENDAÇÃO Nº 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).

MANIFESTAÇÃO: Não houve manifestação nesse sentido.

ANÁLISE: A análise restou prejudicada, porque não houve manifestação do governo do Estado.

RECOMENDAÇÃO Nº 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 econômicos ou de qualquer outro fator relevante, acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

MANIFESTAÇÃO: A Procuradoria manifestou-se contrária ao acatamento considerando que o prazo para encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentaria finaliza no mês de setembro, conforme estabelece o art. 204 da Constituição do Estado do Pará. Uma vez que as DEA decorrentes da aplicação da Portaria Conjunta (Sefa, Seplan e Sead), que era anualmente editada decorrida do encerramento do exercício (mês de dezembro), mostra-se que é virtualmente impossível que se estime o total de DEA a ser pago no exercício seguinte.

ANÁLISE: A questão relativa a despesas de exercícios anteriores não reside no planejamento orçamentário, mas na forma em que estão sendo utilizadas, ou seja, as despesas deixam de ser reconhecidas em época própria e passam a gerar ônus nos orçamentos posteriores.

Planejar considerando os montantes realizados nos exercícios passados geraria o caráter de regra ao que é excepcional.

RECOMENDAÇÃO Nº 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.

MANIFESTAÇÃO: Não houve manifestação nesse sentido.

ANÁLISE: A análise restou prejudicada, pois não houve manifestação do governo do Estado. No entanto, em cumprimento à recomendação expedida em exercício anterior pelo TCE-PA, o governo do Estado procedeu ao ajuste no Siafem para identificação no Empenho, em campo específico, do exercício no qual ocorreu o fato gerador da despesa, sendo obrigatório o seu preenchimento para conclusão da emissão do empenho.

RECOMENDAÇÃO Nº 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 7.591/2011, permitida liberdade alocativa de apenas 30% do arrecadado, com fulcro no art. 28 da EC nº 93/2016.

MANIFESTAÇÃO: A Procuradoria alegou que a lei retro mencionada não vincula o produto da arrecadação da taxa. Nessa direção recorreu a seguinte citação de Ricardo Alexandre:

> As taxas e contribuições de melhoria são tributos cuja arrecadação pode ou não ser vinculada a determinada despesa, de acordo com opção discricionária do legislador, salvo as custas e emolumentos (taxas judiciarias, segundo o STF), uma vez que a EC 45/2004 introduziu um § 2º do art. 98 da CF/1988 estipulando que as custas e emolumentos servo destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas à Justiça.
>
> Pode parecer estranho afirmar que as taxas não tem sua receita obrigatoriamente vinculada a atividade que configura seu fato gerador (polícia ou serviço). Contudo, o serviço público e o exercício do poder de polícia podem ser custeados com recursos do orçamento e o valor arrecadado com a taxa ser destinado aos cofres públicos para cobrir outras despesas orçamentárias. Normalmente, a vinculação acaba ocorrendo, mas por opção do legislador que poderia decidir pela não vinculação.

Acrescentou que não há em texto de lei e nem mesmo no da Constituição Federal norma que, de forma literal, estabeleça genericamente a destinação do produto da arrecadação das taxas à atividade do Poder Público que inspirou a sua criação.

Ao contrário, o Código Tributário Nacional, no art. 4º, II, ao dispor sobre os critérios de identificação da natureza jurídica dos tributos, vaticina:

> Art. 4º. A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la:
>
> (...)
>
> II- a destinação legal do produto da sua arrecadação

Em outros termos, o CTN estabelece que a taxa não deixa de ter essa natureza jurídica (de taxa) somente e tão somente porque o produto da sua arrecadação é ou foi destinado a outra atividade estatal desvinculada do exercício do poder de polícia ou do serviço público prestado ou posto à disposição do contribuinte, de forma divisível.

Na verdade, a regra positiva prevista no CTN diz respeito apenas à vinculação do fato gerador a uma atividade estatal diretamente referida ao contribuinte. Assim o art. 77 do Código sinaliza que as taxas *"têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a sua utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição".*

A interpretação conjunta dos arts. 4º, 11, e 77, ambos do CTN, dá conta de revelar que esse caráter vinculado do tributo se manifesta exclusivamente na sua correlação com o fato gerador. É mister distinguir com clareza a hipótese de incidência vinculada da arrecadação destinada.

As taxas são, portanto, espécie de tributo de hipótese de incidência vinculada, mas não de arrecadação destinada.

Obviamente, nada impede que o legislador imponha essa vinculação no texto da respectiva lei, valendo-se, inclusive, da interpretação a *contratio censu* da regra do ar. 167, IV da Constituição Federal, o que não ocorre na Lei Estadual nº 7.591/2001.

Importante ressaltar que esse dispositivo constitucional se limita a vedar a vinculação da receita de impostos, mas não a impõe sobre quanto às outras espécies de exigência tributária.

De tudo quanto exposto, conclui-se não haver, no momento, nenhuma decisão do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade que reconheça o caráter destinado à arrecadação da espécie tributária taxa. Da mesma forma, na doutrina encontram-se posições tanto em um sentido, quanto em outro.

ANÁLISE: Inicialmente, cumpre informar que a Constituição da República prevê, em seu artigo 145, inciso II, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir "*taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição*".

Nesse sentido, o art. 77 do Código Tributário Nacional (CTN) assim dispõe:

> Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.
>
> Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto nem ser calculada em função do capital das empresas.

Portanto, a taxa é um tributo vinculado, pois é devida em razão de uma atividade do Estado em favor do contribuinte, que pode ser o exercício regular do poder de polícia ou a prestação de serviços públicos específicos e divisíveis.

Como argumenta o Ministério Público de Contas do Estado do Pará no Parecer das Contas de Governo – Exercício de 2018, à fl. 53, "*o valor arrecadado, por imperativo lógico e legal, deve ser direcionado para o custeio do serviço específico prestado, com uma referibilidade razoável dos custos da atividade estatal com os valores arrecadados para lhe fazer frente*". Nesse sentido, citam-se as lições de Weiss e Sabbag:

> Em decorrência da própria justificativa constitucional para criação de taxas, pode-se concluir que a destinação integral da arrecadação ao custeio de serviços públicos ou da estrutura fiscalizatória constitui pressuposto para a instituição e requisito para continuação da cobrança das taxas.
>
> (WEISS, Fernando Lemme. Os fundamentos para instituição e cobrança das taxas. Revista Dialética de Direito Tributário. Nº 237. São Paulo: Dialética, 2015, p. 34)
>
> Diversamente da previsão constante da Constituição Federal de 1967 (§2º, art. 62), que determinava a não afetação a todos os tributos, o texto constitucional hodierno atrelou o postulado, de índole orçamentária, a impostos, e não a "tributos". Daí se afirmar que a afetação compõe o desenho legislativo das demais figuras tributárias, a saber, da taxa, da contribuição de melhoria, do empréstimo compulsório e das contribuições (das CIDEs, das contribuições corporativas e das sociais).
>
> (SABBAG, Eduardo. Manual de Direito Tributário. 5 Ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 411)

Esse também é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, consoante julgados abaixo transcritos, já citados no Parecer das Contas de Governo – MPC/PA - Exercício de 2018:

> A vinculação das taxas judiciárias e dos emolumentos a entidades privadas ou mesmo a serviços públicos diversos daqueles a que tais recursos se destinam **subverte a finalidade institucional do tributo.**
>
> (ADI 2040, Relator (a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 15/12/1999, DJ 25-02-2000 PP-00051 EMENT VOL-01980-02 PP-00240) (grifos nossos)
>
> Taxa: correspondência entre o valor exigido e o custo da atividade estatal. A taxa, enquanto contraprestação a uma atividade do Poder Público, não pode superar a relação de razoável equivalência que deve existir entre o custo real da atuação estatal referida ao contribuinte e o valor que o Estado pode exigir de cada contribuinte, considerados, para esse efeito, os elementos pertinentes às alíquotas e à base de cálculo fixadas em lei. Se o valor da taxa, no entanto, ultrapassar o custo do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte, dando causa, assim, a uma situação de onerosidade excessiva, que descaracterize essa relação de equivalência entre os fatores referidos (o custo real do serviço, de um lado, e o valor exigido do contribuinte, de outro), configurar-se-á, então, quanto a essa modalidade de tributo, hipótese de ofensa à cláusula vedatória inscrita no art. 150, IV, da CF.
>
> (ADI 2.551 MC-QO, rel. min. Celso de Mello, j. 2-4-2003, P, DJ de 20-4-2006.)
>
> A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as custas judiciais e os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrais possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos, sujeitando-se, em consequência, quer no que concerne à sua instituição e majoração, quer no que se refere à sua exigibilidade, ao regime jurídico-constitucional

> pertinente a essa especial modalidade de tributo vinculado, notadamente aos princípios fundamentais que proclamam, dentre outras, as garantias essenciais (a) da reserva de competência impositiva, (b) da legalidade, (c) "da isonomia e (d) da anterioridade. (...) DESTINAÇÃO DE CUSTAS E EMOLUMENTOS A FINALIDADES INCOMPATÍVEIS COM A SUA NATUREZA TRIBUTÁRIA. - **Qualificando-se as custas judiciais e os emolumentos extrajudiciais como taxas (RTJ 141/430), nada pode justificar seja o produto de sua arrecadação afetado ao custeio de serviços públicos diversos daqueles a cuja remuneração tais valores se destinam especificamente (pois, nessa hipótese, a função constitucional da taxa - que é tributo vinculado - restaria descaracterizada)** ou, então, à satisfação das necessidades financeiras ou à realização dos objetivos sociais de entidades meramente privadas. É que, em tal situação, subverter-se-ia a própria finalidade institucional do tributo, sem se mencionar o fato de que esse privilegiado (e inaceitável) tratamento dispensado a simples instituições particulares (Associação de Magistrados e Caixa de Assistência dos Advogados) importaria em evidente transgressão estatal ao postulado constitucional da igualdade.
>
> Precedentes. (ADI 1378 MC, Relator (a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 30/11/1995, DJ 30-05-1997 PP-23175 EMENT VOL-01871-02 PP-00225) (grifos nossos)
>
> A base de cálculo da taxa de fiscalização e funcionamento fundada na área de fiscalização é constitucional, na medida em que traduz o custo da atividade estatal de fiscalização. Quando a Constituição se refere às taxas, o faz no sentido de que o tributo não incida sobre a prestação, mas em razão da prestação de serviço pelo Estado. A área ocupada pelo estabelecimento comercial revela-se apta a refletir o custo aproximado da atividade estatal de fiscalização.
>
> (RE 856.185 AgR, rel. min. Roberto Barroso, j. 4-8-2015, 1ª T, DJE de 24-9-2015)

Nessa direção, também se posicionou o Superior Tribunal de Justiça:

> TRIBUTÁRIO. **TAXA DE INCÊNDIO**. ESTADO DE MINAS GERAIS. **VINCULAÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA**. CONSTITUCIONALIDADE.
>
> 1. O art. 113 da Lei 6.763/75 de Minas Gerais não permite o desvio de parte do produto da arrecadação para pagamento de despesas do Estado não relacionadas aos serviços que ensejaram a cobrança da taxa de incêndio. Ao contrário, determina, em seu parágrafo 2º, que a totalidade da arrecadação "fica vinculada à Secretaria de Estado de Defesa Social", órgão estadual ao qual pertence o Corpo de Bombeiros Militar (art. 6º da Lei Delegada nº 56 de 2003, do Estado de Minas Gerais).
>
> **2. O fato de a lei estabelecer que no mínimo 50% (cinquenta por cento) da receita deve ser utilizado no reequipamento da unidade operacional de execução do Corpo de Bombeiros do Município onde foi gerada a verba não impede que o restante do produto da arrecadação seja destinado ao custeio de despesas correlatas às atividades do Corpo de Bombeiros Militar e não permite inferir que haja afronta ao comando que estabelece a vinculação da receita decorrente da arrecadação ao serviço que justificou a instituição tributária.**
>
> 3. Entendimento que se encontra em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que, no julgamento da ADI 1.145-6/PB, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 08.11.02, em que se analisou a constitucionalidade da destinação dada por lei estadual às custas e emolumentos judiciais, decidiu que é possível a destinação do produto da arrecadação de taxa para órgão público que exerça atividade diretamente relacionada.
>
> 4. Embargos de declaração acolhidos para sanar omissão, sem, contudo, alterar o resultado do julgamento do recurso ordinário.
>
> (EDcl no RMS 21.032/MG, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, Primeira Turma, julgado em 19/04/2007, DJ 14/05/2007, p. 249) (grifos nossos)

Em que pese ser esse o entendimento encampado pelo STF e pelo STJ, bem como pela doutrina supracitada, existem decisões mais recentes de Tribunais de Justiça brasileiros que assentaram que a taxa, apesar de ser tributo vinculado quanto ao fato gerador, não é um

tributo de arrecadação vinculada. Saliente-se que no primeiro julgado abaixo reproduzido está sendo tratado especificamente o caso da *Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – TFRM, instituída também no Estado de Minas Gerais.* Vejamos:

> DIREITO TRIBUTÁRIO - REEXAME NECESSÁRIO - APELAÇÃO CÍVEL - **TAXA DE CONTROLE, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DE PESQUISA, LAVRA, EXPLORAÇÃO E APROVEITAMENTO DE RECURSOS MINERÁRIOS - TFRM** - LEI ESTADUAL Nº 19.976/2011 - FATO GERADOR - PODER DE POLÍCIA OU UTILIZAÇÃO DE SERVIÇO - CRIAÇÃO DA TFRM PELO ESTADO DE MINAS GERAIS - COMPETÊNCIA - ART. 23, INCISO XI, DA CF/88 - TRIBUTO VINCULADO À ATIVIDADE DESENVOLVIDA PELO ESTADO, SEM CARÁTER CONTRAPRESTACIONAL - BASE DE CÁLCULO - QUANTIDADE DE MINÉRIO EXTRAÍDO.
> (...)
>
> **- A taxa é tributo vinculado e sua hipótese de incidência consiste em uma atuação estatal diretamente relacionada ao obrigado. O fato de a taxa ser um tributo vinculado não quer dizer que seja de arrecadação vinculada. O tributo vinculado é aquele cujo fato gerador está atrelado à atividade estatal específica. A vinculação não é do produto da arrecadação e sim do fato gerador com a atividade fiscalizatória. Assim, o fato de ser vinculada não quer dizer que a taxa é tributo destinado exclusivamente ao custeio das atividades de fiscalização, ou seja, não significa que o tributo exista apenas para cobrir as despesas inerentes ao poder de polícia, à fiscalização.**
> (...)
>
> (TJ-MG - AC: 10024131757205001 MG, Relator: Dárcio Lopardi Mendes, Data de Julgamento: 29/05/2014, Câmaras Cíveis / 4ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 04/06/2014) (grifos nossos)
>
> ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Art. 36 da Lei nº 5.012, de 10 de junho de 2010, do Município de Americana, dispondo "... para o licenciamento de edificações e/ou benfeitorias destinadas a uso de natureza residencial, de atividades econômicas, de uso institucional e/ou misto, o interessado deverá recolher, previamente, contribuição junto ao Fundo Municipal de Saneamento, vinculado ao Departamento de Água e Esgoto de Americana..."
> (...)
>
> Destinação do produto de sua arrecadação. A vinculação de receitas tributárias recebe tratamento expresso da Constituição Federal no tocante aos impostos (art. 167, IV), não havendo previsão similar quanto a taxas. Matéria que, no entanto, já foi objeto de debate no Eg. Supremo Tribunal Federal. **A despeito do inequívoco caráter sinalagmático da taxa, os valores pagos pelo contribuinte não precisam ser direcionados, especificamente, à entidade ou ao órgão titular da atividade de polícia ou do serviço público. O poder para instituição do tributo pertence não a determinado órgão da Administração em particular, mas sim ao ente da Federação** – no caso, o Município de Americana.
>
> Legítima a opção do Município de alocar o produto da taxa ao Fundo Municipal de Saneamento. Estreita relação entre a atividade desenvolvida pelo ente beneficiário e o poder de polícia que dá ensejo à cobrança da exação. O soerguimento de novas construções resultará em aumento na demanda pelo fornecimento de água e tratamento de esgoto. Ausência de vício a macular o tributo. Não configurada violação ao art. 145, II, da Constituição Federal. Arguição rejeitada.
>
> (TJ-SP - Arguição de Inconstitucionalidade: 00426726720168260000 SP 0042672-67.2016.8.26.0000, Relator: Evaristo dos Santos, Data de Julgamento: 08/03/2017, Órgão Especial, Data de Publicação: 17/03/2017) (grifos nossos)

A favor desse entendimento de que a taxa não é um tributo de arrecadação vinculada, leciona, além de Ricardo Alexandre citado pela manifestante, Roberval Rocha, conforme abaixo:

> É ideal que os valores arrecadados pelas taxas sejam utilizados na manutenção dos sérvios a que ela se refere, entretanto, como se trata, via de regra, de uma espécie tributária de arrecadação não vinculada – ou seja: a utilização do produto de sua arrecadação é discricionária para o Poder Executivo -, nada impede que os recursos sejam utilizados em outras contas orçamentárias.
> (ROCHA, Roberval. Direito Tributário. 2 Ed. Salvador: JusPodivm, 2015, p. 75)

Por todo o exposto, observa-se divergência doutrinária e jurisprudencial acerca da aplicação de recursos provenientes de taxas.

O Relatório Técnico das Contas de Governo, pág. 284/285, no item monitoramento, considerou a recomendação exaurida, tendo em vista a discussão no âmbito da justiça quanto à constitucionalidade da TFRM, pelo que sugeriu que a aplicação desses recursos constituísse objeto de fiscalização nos órgãos que a utilizassem.

RECOMENDAÇÃO Nº 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).

MANIFESTAÇÃO: Não houve manifestação nesse sentido.

ANÁLISE: A análise restou prejudicada, pois não houve manifestação do governo do Estado.

RECOMENDAÇÃO Nº 19: Se inclua 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.

MANIFESTAÇÃO: Não houve manifestação nesse sentido.

ANÁLISE: A análise restou prejudicada, pois não houve manifestação do governo do Estado.

RECOMENDAÇÃO Nº 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.

MANIFESTAÇÃO: Segundo a Secretaria de Estado da Fazenda, a cobrança de Créditos do Estado é realizada por meio do ajuizamento de ação de execução fiscal, e que, no ano de 2017 e 2018, foram ajuizadas 10.855 execuções fiscais para cobrança de aproximadamente cinco bilhões de reais. Destaca ainda que foram criados diversos núcleos no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado – PGE - no intuito de alcançar maior eficiência na recuperação da dívida ativa do Estado, quais sejam: Núcleo de Inteligência Fiscal – NIF- e Núcleo de Ações Fiscais Estratégicas – NAPE-, e , por fim, foi criado o Núcleo de Inteligência e Ação Fiscal Estratégica – NIAFE - resultante da junção dos dois anteriores, além disso, ressalta a Integração entre os Sistemas da PGE, SEFA e TJPA.

ANÁLISE: As ações adotadas pelo estado do Pará no intuito de reverter os valores inscritos em dívida ativa não vêm sendo suficientes, tendo em vista o vertiginoso aumento desses valores nos últimos 5 anos conforme descrito no Relatório das Contas do Governador exercício 2018, pág. 142, que destaca um aumento 90,75% quando comparado 2014 com 2018.

As ações desenvolvidas pelo Núcleo de Inteligência e Ação Fiscal Estratégica – NIAFE ainda não puderam ser observadas, visto que a sua criação ocorreu em 23 de janeiro de 2019 por meio da Resolução nº 186/2019 –CSPGE.

O TCE-PA por vários exercícios formulou recomendação no sentido de que Estado envidasse esforços visando o incremento da arrecadação referente à recuperação dos créditos tributários e não tributários, cujas providências foram demonstradas por parte da Sefa, sem, no entanto, auferir êxito, tendo o Relatório de análise das contas considerado que as providências para o cumprimento da recomendação teriam alto grau de incerteza quanto ao seu atingimento, razão pela qual deixou de sugerir a sua formulação. Além disso, a arrecadação da receita da dívida ativa no exercício sob apreciação foi superior em 16,37% comparado ao exercício anterior.

RECOMENDAÇÃO Nº 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.

MANIFESTAÇÃO: Além das medidas citadas como resposta à recomendação nº 20, citou-se ainda a implementação do sistema de protesto das Certidões de Dívida Ativa como ferramenta útil para incrementar a recuperação dos ativos tributários e não tributários, a Modernização da PDA e o PROFISCO ll, a Criação do Comitê Interinstitucional para Recuperação de Ativos, a Reestruturação da Procuradoria da Dívida Ativa e a Criação do Manual de Procedimentos da Procuradoria da Dívida Ativa. Por fim, o Governo aduz que o estado do Pará já vem cumprindo a recomendação do MPC/PA.

ANÁLISE: Conforme descrito na análise da recomendação nº 20, as ações desenvolvidas pelo estado do Pará não produziram resultados efetivos na recuperação da dívida ativa. De acordo com o Relatório Técnico de Análise das Contas do Governador, pág. 144, caso o estado do Pará continue aplicando as mesmas políticas e medidas de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial vislumbra-se que o montante do estoque da dívida pública será similar ao valor de um orçamento anual do Estado nos próximos anos, ou seja, seus estoques de valores não arrecadados equivalerão a um montante da receita orçamentária anual.

RECOMENDAÇÃO Nº 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, estatuindo 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.

MANIFESTAÇÃO: A recomendação já está sendo objeto de avaliações internas das Secretarias de Estado de Administração, Fazenda e Planejamento, bem como da Procuradoria-Geral do Estado e do Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Pará. Igualmente, há necessidade de discussão do tema no âmbito do Conselho Estadual de Previdência.

ANÁLISE: A situação deficitária do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), requer de fato, estudos voltados para obtenção de medidas que venham a reverter o atual cenário econômico-financeiro.

A questão central da recomendação é também alvo de debate no governo federal, estando a reforma previdenciária em discussão no Congresso Nacional.

RECOMENDAÇÃO Nº 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.

MANIFESTAÇÃO: A PGE não se referiu especificamente a essa recomendação.

ANÁLISE: A análise restou prejudicada, pois não houve manifestação do governo do Estado.

RECOMENDAÇÃO nº 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.

MANIFESTAÇÃO: A PGE não se referiu especificamente a essa recomendação.

ANÁLISE: A análise restou prejudicada, pois não houve manifestação do governo do Estado.

RECOMENDAÇÃO nº 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.

MANIFESTAÇÃO: A PGE não se referiu especificamente a essa recomendação.

ANÁLISE: A análise restou prejudicada, pois não houve manifestação do governo do Estado.

RECOMENDAÇÃO nº 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.

MANIFESTAÇÃO: A PGE não se referiu especificamente a essa recomendação.

ANÁLISE: A análise restou prejudicada, pois não houve manifestação do governo do Estado.

RECOMENDAÇÃO Nº 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.

MANIFESTAÇÃO: A PGE não se referiu especificamente a essa recomendação.

ANÁLISE: A análise restou prejudicada, pois não houve manifestação do governo do Estado.

RECOMENDAÇÃO Nº 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.

MANIFESTAÇÃO: A PGE não se referiu especificamente a essa recomendação.
ANÁLISE: A análise restou prejudicada, pois não houve manifestação do governo do Estado.

RECOMENDAÇÃO Nº 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.

MANIFESTAÇÃO: A PGE não se referiu especificamente a essa recomendação.
ANÁLISE: A análise restou prejudicada, pois não houve manifestação do governo do Estado.

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

MANIFESTAÇÃO: A PGE não se referiu especificamente a essa recomendação.

ANÁLISE: A análise restou prejudicada, pois não houve manifestação do governo do Estado.

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

MANIFESTAÇÃO: A PGE não se referiu especificamente a essa recomendação.

ANÁLISE: A análise restou prejudicada, pois não houve manifestação do governo do Estado.

RECOMENDAÇÃO Nº 32: Que tenha contínuo investimento na estratégia Saúde da Família que atua positivamente na prevenção de doenças, reduzindo o número de atendimento em hospitais.

MANIFESTAÇÃO: A PGE não se referiu especificamente a essa recomendação.

ANÁLISE: A análise restou prejudicada, pois não houve manifestação do governo do Estado.

RECOMENDAÇÃO Nº 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.

MANIFESTAÇÃO: A PGE não se referiu especificamente a essa recomendação.

ANÁLISE: A análise restou prejudicada, pois não houve manifestação do governo do Estado.

RECOMENDAÇÃO Nº 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.

MANIFESTAÇÃO: A PGE não se referiu especificamente a essa recomendação.

ANÁLISE: A análise restou prejudicada, pois não houve manifestação do governo do Estado.

RECOMENDAÇÃO Nº 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.

MANIFESTAÇÃO: A PGE não se referiu especificamente a essa recomendação.

ANÁLISE: A análise restou prejudicada, pois não houve manifestação do governo do Estado.

RECOMENDAÇÃO Nº 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, consequentemente, os índices de esgotamento sanitário, abastecimento de água e coleta de lixo da referida região.

MANIFESTAÇÃO: A PGE não se referiu especificamente a essa recomendação.

ANÁLISE: A análise restou prejudicada, pois não houve manifestação do governo do Estado.

RECOMENDAÇÃO Nº 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.

MANIFESTAÇÃO: A PGE não se referiu especificamente a essa recomendação.

ANÁLISES: A análise restou prejudicada, pois não houve manifestação do governo do Estado.

RECOMENDAÇÃO Nº 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.

MANIFESTAÇÃO: A PGE não se referiu especificamente a essa recomendação.

ANÁLISE: A análise restou prejudicada, pois não houve manifestação do governo do Estado.

RECOMENDAÇÕES nº 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).

MANIFESTAÇÃO: A PGE não se referiu especificamente a essa recomendação.

ANÁLISE: A análise restou prejudicada, pois não houve manifestação do governo do Estado.

RECOMENDAÇÃO nº 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.

MANIFESTAÇÃO: A PGE não se referiu especificamente a essa recomendação.

ANÁLISE: A análise restou prejudicada, pois não houve manifestação do governo do Estado.

RECOMENDAÇÃO nº 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.

MANIFESTAÇÃO: A PGE não se referiu especificamente a essa recomendação.

ANÁLISE: A análise restou prejudicada, pois não houve manifestação do governo do Estado.

RECOMENDAÇÃO Nº 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.

MANIFESTAÇÃO: A PGE não se referiu especificamente a essa recomendação.

ANÁLISE: A análise restou prejudicada, pois não houve manifestação do governo do Estado.

RECOMENDAÇÃO Nº 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.

MANIFESTAÇÃO: A PGE não se referiu especificamente a essa recomendação.

ANÁLISE: A análise restou prejudicada, pois não houve manifestação do governo do Estado.

4.2 QUANTO AOS ALERTAS

Inicialmente cabe ressaltar que os alertas propostos pelo MPC-PA referem-se às respectivas irregularidades apontadas por aquele órgão ministerial.

ALERTA SOBRE AS IRREGULARIDADES 1 E 2: a) Para que, com fulcro no art. 1º, § 1º e no art. 59, § 1º, inciso I, ambos da Lei Complementar nº 101/2000, mantenha a execução orçamentária convergente com a meta de resultado primário, o que impõe a limitação de empenho e de movimentação financeira a que faz menção o art. 9º da LRF (contingenciamento) toda vez que for detectada trajetória de descumprimento do resultado primário e;
b) Não sendo o caso de contingenciamento, adote as medidas cabíveis, no decorrer do exercício financeiro, com vistas a promover os respectivos ajustes na concepção da meta de resultado primário, por meio de emenda à LDO.

MANIFESTAÇÃO: A PGE menciona que tais alertas devem ser objeto de justificação por parte do Ex-Governador do Estado, considerando a sua responsabilidade sobre a política de execução de despesa a época desenvolvida.

ANÁLISE: A análise restou prejudicada, pois não houve manifestação do governo do Estado sobre o mérito.

ALERTA SOBRE A IRREGULARIDADE 3: Para que adote medidas de ajuste fiscal sempre que houver indicação do descumprimento das metas previstas no PAF, de modo a elidir a incidência de penalidade financeira e manter as condições de crédito favorecidas perante a União.

MANIFESTAÇÃO: A PGE manifestou-se a respeito mencionando a questão que se encontra em discussão no âmbito do Supremo Tribunal Federal, por ocasião da celebração do acordo federativo de renegociação Programa de Ajuste Fiscal (PAF), em junho de 2016, onde restou acordado entre União e Estados que estes deveriam limitar o crescimento das despesas correntes primárias à inflação do ano anterior, medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo. Segue a Procuradoria explicando que não houve na oportunidade, detalhamento quanto à metodologia que deveria ser adotada para tanto e que somente em dezembro de 2016 entrou em vigor a Lei Complementar Federal nº 156/2016, tendo seu art. 4º disciplinado que estaria fora da previsão do teto de gastos, sendo as transferências constitucionais aos Municípios e PASEP, as únicas exceções previstas.

Seguindo em sua manifestação, a PGE expõe as providências do Estado junto à STN a respeito da LC 156/2016, bem como sobre a aderência do Pará como *amici curiae* à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.807, ajuizada pelo estado da Bahia no STF. A referida ADI discute a constitucionalidade do teto de gastos, considerando que determinadas despesas devem subir automaticamente, conforme se verifique superávit fiscal.

Sobre essa discussão, a tese desenvolvida pelos Estados é de que devem ser consideradas exceções ao teto de gastos as seguintes situações:

> a) Caso haja aumento da arrecadação de impostos polos Estados e DF, automaticamente deve haver o aumento da despesa obrigatória com saúde e educação. Considerando que a Constituição Federal vincula o gasto com saúde e educação a percentual mínimo incidente sobre o produto da arrecadação de impostos, o superávit da arrecadação necessariamente deve gerar o aumento de gastos nos referidos segmentos, sob pena de descumprimento de normas constitucionais (art. 198, § 2º, II e art. 212 da CF).
> b) Precatórios. No mesmo sentido, no casa de aumento das receitas correntes líquidas, os Estados estarão obrigados a aumentar os valores absolutos gastos para quitação dos precatórios vencidos até 25/03/2015 (EC 94/2016).
> c) A União também está sujeita a um Novo Regime Fiscal de austeridade, instituído pela EC 95/2016. Referido regime previu exceções mais abrangentes do que as que foram impostas aos Estados e DF. Em nome do princípio da isonomia e do pacto federativo, espera-se que as exceções conferidas a União sejam também consideradas para os Estados e DF. Com isso, ficaria permitido: aumento de gastos relativos à organização e manutenção das polícias civil e militar e corpo de bombeiros; abertura de crédito extraordinário para atender despesas imprevisíveis e urgentes; e d) Aplicação do princípio da intranscendência subjetiva. Em caso de aumento de despesa indevida por parte dos Poderes autônomos, que as consequências do descumprimento da LC 156/2016 não sejam aplicadas ao Estado e DF.

O pedido liminar foi indeferido pelo relator do feito, Min. Gilmar Mendes. A apreciação da liminar levou em consideração as condições financeiras específicas do estado da Bahia, propositor da ação. A decisão de indeferimento, entretanto, traçou algumas balizas conceituais que podem ser úteis à tentativa de negociação ou flexibilização com a STN, caso o Estado tenha experimentado superávit fiscal no último exercício, considerando que é o próprio Estado quem deve indicar qual o valor nominal do teto de gastos ao qual vai se sujeitar.

Assim, a PGE finaliza sobre esse alerta expressando que **ante a incerteza quanto à validade dos critérios a serem utilizados pela STN e da força dos argumentos do Estado do Pará para justificar a extrapolação do teto de gastos, não pode prosperar a tese do MPC que aquiesce o critério estreito da União**. (grifo da PGE)

ANÁLISE: Os argumentos sobre a permissibilidade para o aumento das despesas correntes primárias, bem como sobre a flexibilização quanto à negociação com a STN em relação ao teto de gastos, não desconstituem o descumprimento da meta do resultado primário, cuja análise técnica desta Comissão sobre o tema encontra-se no item 3.1.2 deste Relatório.

ALERTA SOBRE A IRREGULARIDADE 4: Para que, diante do cenário de contingenciamento obrigatório, se abstenha de editar decretos para abertura de créditos suplementares, exceto se por anulação de despesa.

MANIFESTAÇÃO: O crédito suplementar se encontra devidamente tratado no art. 43 da Lei Federal nº 4.320/1964. Este dispositivo não faz a restrição sugerida pelo Ministério Público de Contas, qual seja, que em um cenário de contingenciamento, o crédito suplementar somente seja aberto em virtude de anulação de despesa.

A abertura de crédito suplementar não é incompatível com o contingenciamento ou mesmo a anulação de outros créditos orçamentários que se façam necessários ao cumprimento das metas fiscais constantes na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Segundo a PGE, é nítida a confusão feita pelo Parquet quanto a essa irregularidade, expondo que é importante separar claramente a gestão fiscal da gestão orçamentária. Acrescenta a Procuradoria que os Decretos de Crédito Suplementar são objetos da Gestão Orçamentária, enquanto o cumprimento da meta e a necessidade de realizar contingenciamento, em razão da não realização de receita, diz respeito à Gestão Fiscal.

A PGE prosseguiu nas suas argumentações contrárias ao entendimento do MPC, destacando, ao final, que a prevalecer a interpretação do Parquet de Contas, a Administração pública estaria impossibilitada de apropriar, ao orçamento, eventuais excessos de arrecadação ou superávit oriundos de exercícios anteriores, o que, de certo, comprometeria a continuidade de serviços públicos eleitos como prioritários ou a execução de despesas de caráter obrigatório ou que tenham vinculação com uma determinada fonte. Assim, a Procuradoria-Geral do Estado refuta improcedente o alerta à irregularidade nº 04.

ANÁLISE: De fato, não há dispositivo legal que proíba a abertura de crédito suplementar em cenário de contingenciamento obrigatório, embora a suplementação de dotação seja um veículo para o aumento de despesa, mormente quando a administração pública tenha a necessidade de limitar empenho para recondução às metas fiscais estabelecidas.

De outra ponta, o § 2º do art. 9º da LRF dispõe que não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas

destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias, logo a abstenção de editar decretos para abertura de créditos suplementares poderia incidir no descumprimento desse dispositivo.

ALERTA SOBRE AS IRREGULARIDADES 5, 6 E 7: 5. Para que se abstenha de deferir aumentos aos servidores públicos do executivo com base em mero envio de projeto de lei ao parlamento estadual, devendo aguardar a aprovação e publicação do instrumento normativo para executar as devidas alterações na folha de pagamento;

6. Para que, diante do atingimento do limite prudencial de gastos com pessoal pelo Poder Executivo, observe as limitações previstas no parágrafo único do art. 22 da LRF, respeitantes à vedação (1) na concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição; (2) de criação de cargo, emprego ou função; (3) de promover alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa, provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança (ou de mera substituição de temporários ilegais); (4) na contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias;

7. Para que se abstenha de emitir ato de que resulte aumento de despesa com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final de mandato.

MANIFESTAÇÃO: A PGE informa em sua manifestação que as mesmas são objetos de representação específica do MPC (Processo nº 2019/50342-2).

A PGE cita que a Lei nº 8.802/2018, publicada em 24 de janeiro de 2019 (DOE nº 33788), trata do reajuste dos vencimentos concedido aos servidores civis e militares, ativos e inativos, integrantes dos órgãos da administração direta, das autarquias e das fundações públicas do Poder Executivo do estado do Pará, observando que foi feita uma revisão geral, apesar de constar o nome “reajuste", esclarecendo que isso fica mais evidente quando verificado que outros Poderes e órgãos autônomos também editaram leis no mesmo sentido.

Argumenta, ainda, a Procuradoria que a retroação dos efeitos financeiros observou a data-base de 01 de abril de 2018, atendendo ao disposto no art. 117 da Lei nº 5.810/1994, de acordo com a tabela de reajuste salarial, na íntegra, publicada no DOE nº 33788. E que tal medida também foi observada pelas Leis nº 8.760 e 8.671, ambas de 2018.

Por fim, a Procuradoria-Geral do Estado menciona o disposto no art. 37, X, da Constituição Federal, alegando que, de acordo com esse, dispositivo a remuneração dos servidores públicos somente poderá ser fixada ou alterada por lei específica, observando-se para tanto, sua revisão geral anual, concessão de maneira isonômica e sempre na mesma data e conclui enfatizando que não procedem os alertas referentes as irregularidades nº 05, 06 e 07.

ANÁLISE: Como bem afirmou o manifestante, tramita neste TCE-PA representação oriunda do MPC, processo nº 2019/50342-2, que trata do aumento da despesa com pessoal concedido pela Lei nº 8.802/2018, em fase de coleta e análise de dados e informações. Dessa forma, a irregularidade nº 5, que resultou em alerta pelo MPC, terá desfecho no bojo daquela instrução processual.

Sobre o alerta originado da irregularidade nº 06 (Ofensa à LRF 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), o manifestante silenciou-se.

Contudo, vale mencionar, que, de acordo com a análise técnica contida no item 3.3 deste relatório, o RGF referente ao 1º quadrimestre/2018 aponta comprometimento de gastos com pessoal de 44,99% da RCL, ou seja, abaixo do limite prudencial estabelecido pela LRF (46,17%).

Considerando a aplicação da Resolução TCE nº 16.769/2003[7], os gastos do Poder Executivo referentes ao 3º quadrimestre/2018 chegaram a 42,08%, distante do limite prudencial. Ou seja, antes ou após a edição da Lei nº 8.802/18, os gastos com pessoal do Poder Executivo mantinham-se abaixo do citado limite.

Por fim, a irregularidade nº 07 (Edição de lei de reajuste nos últimos 180 dias do mandato, que acarretou aumento da despesa com pessoal, degenerando a regularidade da gestão de pessoal no exercício financeiro), que resultou em alerta pelo MPC, tem estreita relação com a irregularidade nº 05, cuja análise fora demonstrada no item 3.2.2 do presente relatório, mas terá desfecho no bojo do processo nº 2019/50342-2 citado anteriormente.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto, as contrarrazões trazidas aos autos pelo defendente e a manifestação apresentada pela PGE, representante do atual governo estadual, não ensejaram

[7] Trata da exclusão da despesa com pessoal do valor do Imposto de Renda Retido na Fonte sobre a folha de pagamento

a modificação do Relatório Técnico de Análise das Contas do Governador, exercício 2018, pelo que se ratificam todos os seus termos.

É o Relatório.

Belém, 17 de julho de 2019.

Reinaldo dos Santos Valino	**Carlos Edilson Melo Resque**	**Sônia Abreu da Silva Elias**
Coordenador	Membro	Membro