



PARECER DAS CONTAS
DE GOVERNO



EXERCÍCIO 2021

Processo nº: **TC/006056/2022**

Assunto: **Contas do Governo do Estado do Pará – Exercício de 2021**

Responsável: **Helder Zahluth Barbalho**

Remetente: **Governo do Estado do Pará**

Contas do Governo do Estado do Pará. Exercício 2021. Amplo atendimento às metas fiscais e aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Respeito aos pisos de Educação e de Saúde. Plena legalidade da Gestão Fiscal. **Parecer pela aprovação das Contas**, com aderências às recomendações encaminhadas pela Unidade Técnica do Tribunal de Contas e acréscimo de outras.

I. RELATÓRIO

Trata-se de exame de legalidade das Contas de Governo do Estado do Pará, de responsabilidade do Excelentíssimo Sr. Governador Helder Zahluth Barbalho, referentes ao exercício financeiro de 2021.

O processo está instruído com a documentação necessária à verificação da regularidade das contas no exercício de 2021, atendendo, no essencial, aos termos do art. 56, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e do art. 98¹, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Pará (RITCE/PA), Ato nº 63/2012.

¹ RITCE/PA: “Art. 98. A prestação de contas consiste: I - balanço Geral do Estado; II - relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos e avaliação da situação da gestão administrativa, nos seus aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial; III - demonstrativo da aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino; IV - demonstrativo das despesas próprias com ações e serviços públicos de saúde; V - demonstrativo das despesas totais com pessoal ativo e inativo da administração direta e indireta, discriminadas por órgãos e entidades; VI - relatório do mapa de exclusão social do Estado; VII - relatórios previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal; VIII - demais documentos e informações exigidos neste Regimento e em instrução normativa.”

Da análise dos autos, a diligente Unidade Técnica realizou a verificação das formalidades e a análise geral da gestão orçamentária, patrimonial, financeira e fiscal do exercício de 2021, averiguando, ainda, se os resultados foram adequadamente evidenciados no Balanço Geral do Estado (BGE).

Ao final, apresentou conclusões pontuais sobre todos os tópicos analisados, sugerindo a emissão de 35 (trinta e cinco) recomendações direcionadas ao Poder Executivo estadual, sendo 17 reiteradas e 18 novas formulações.

Empós, foram encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas do Estado do Pará (MPC/PA) para emissão de parecer, no prazo de até 8 (oito) dias, conforme disposto no art. 95, II, do RITCE/PA.

II. FUNDAMENTAÇÃO

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Conforme preconiza o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal de 1988, a prestação de contas constitui dever constitucional de todo aquele que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos. No Estado do Pará, tal preceito deriva do art. 115, § 1º, da Constituição Estadual, segundo o qual:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Prevê, ainda, a Constituição do Estado do Pará, no art. 135, inciso XIX, que *“compete privativamente ao Governador prestar anualmente à Assembleia Legislativa, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior”*.

As contas anuais do Governo do Estado, antes de serem submetidas ao julgamento da Assembleia Legislativa, são apreciadas pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE/PA), mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado sessenta dias a contar de seu recebimento, consoante disposto no art. 116, inciso I, da Constituição

Estadual. Desse prazo, são conferidos até 8 (oito) dias ao Ministério Público de Contas, a teor do art. 95, inciso II, do RITCE/PA.

O parecer ministerial é concebido a partir dos documentos apresentados pelo Poder Executivo, elencados no art. 98 do RITCE/PA, assim como no Relatório emitido pela comissão técnica especialmente designada para análise e instrução deste processo. Importante destacar que a referida comissão, conduzida pelo eminente Conselheiro Relator Cipriano Sabino de Oliveira Junior, propiciou os levantamentos e os dados técnicos necessários para a sequenciada atuação deste Órgão Ministerial, em conjunto com o acervo documental constante dos autos eletrônicos.

Firmadas estas anotações introdutórias, e a par da narrativa processual lançada pela Unidade Técnica, **revela-se despicienda a reprodução dos fundamentos jurídicos que presidem o exame da presente prestação de contas, porque se acham minudentemente demonstrados no elogiável relatório de págs. 1/338 (peça 34 - autos eletrônicos), elaborado pela comissão técnica do TCE/PA designada pela Portaria nº 37.689, de 30 de novembro de 2021.**

Dada a complexidade da matéria sob análise, bem como o fato do insigne relatório da douta Unidade Técnica do Tribunal já ter realizado apanhado bastante completo do cenário fiscal, **se adere em sua inteireza às conclusões lá encetadas**, com o adendo de comentários específicos acerca de temas considerados, segundo este subscritor, de maior relevância jurídica, a saber, o cumprimento das diversas âncoras fiscais previstas em nosso Direito Financeiro, seja os presentes na Constituição Financeira, seja os constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal, tais quais: o cumprimento das metas fiscais; os limites de despesas com pessoal e endividamento; os pisos de gasto em saúde e educação; e a nova regra dos 95%.

Em desdobramento, falamos, ainda, do aperfeiçoamento e das melhorias que julgamos necessárias no tema da transparência das renúncias fiscais e na produção do Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) *vis a vis* os riscos jurídicos, discutidos na sede do Supremo Tribunal Federal (STF), envolvendo a cesta fiscal arrecadatória do Estado do Pará.

É o que se passa a fazer.

2. DAS METAS FISCAIS E DO RESPEITO À RESPONSABILIDADE FISCAL

A ideia de república encontra no orçamento uma de suas balizas fundamentais. Em última instância, o orçamento traduz a autorização do povo, reunido em parlamento, para que o governo retire riquezas da sociedade (através dos tributos) em prol de políticas públicas tidas como relevantes pelo corpo social em dado espaço e momento histórico (gasto público)². É por isso que na democracia brasileira, a atividade financeira do Estado há de passar pelo crivo do Poder Legislativo, que, para além de aprovar o orçamento em forma de lei, firmará, após o encerramento do exercício financeiro, juízo técnico-político acerca da regularidade da gestão financeira e orçamentária levada a cabo pelo Poder Executivo. O orçamento se apresenta, assim, como o ambiente adequado de realização da democracia deliberativa no âmbito das finanças públicas³. É nele que se tomam decisões fundamentais de alocação de recursos públicos, que, ao fim e ao cabo, justificam a própria existência do Estado e da democracia.

O condomínio legislativo formado pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA) não é mera gestão de bons conselhos aos gestores públicos, mas sim estrada pavimentada de condutas normativamente controláveis e sobre as quais há todo um sistema de prestação de contas de aferição de sua regularidade.

Resta obrigado o gestor a efetivar o planejamento orçamentário que construiu a quatro mãos com o parlamento⁴, sob pena de sua atuação se revelar

² Scaff explicita outra faceta do que seria um orçamento republicano: “Observando-se a realidade de cada país, o orçamento pode ser tendencialmente mais republicano se cumprir uma verdadeira função distributiva, visando reduzir as desigualdades sociais. Daí que a posição justa, sob uma ótica republicana, será a de um sistema orçamentário que estiver mais próximo de arrecadar primordialmente dos mais ricos e gastar primordialmente com os que mais necessitam. Aqui se caracterizará o princípio republicano no âmbito financeiro, isto é, o orçamento republicano, pois os recursos públicos (coisa pública) estarão sendo usados em prol do bem comum, aumentando o grau de liberdade igual, em prol de maior isonomia entre as pessoas”. SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade** igual: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 268-269.

³ BARROSO, Luís Roberto; MENDONÇA, Eduardo. Sistema constitucional orçamentário. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva et al. (Coord.). **Tratado de direito financeiro**. Saraiva: São Paulo, 2013. p. 232.

⁴ “É preciso obrigar o gestor a suportar o planejamento setorial e orçamentário que ele mesmo formula – em diálogo responsável com o parlamento – para que os direitos fundamentais não sigam adiados ou frustrados indefinidamente, mesmo quando leis absolutamente vigentes definem metas operacional e temporalmente claras como verdadeiras obrigações estatais de fazer. Cabe aqui exemplificar tal hipótese com o amplo rol de metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014); o dever de encaminhamento do paciente diagnosticado com câncer em, no máximo, 60 dias, para tratamento (Lei nº 12.732/2012) e a obrigatoriedade de realização satisfatória do censo demográfico, em prazo não superior a dez anos (Lei nº 8.184/1991)”. PINTO, Élide Graziane. Indicação judicial de fonte de custeio desvenderá penumbras orçamentárias. **Conjur**, 23 abr. 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-abr->

desassociada do mandato de gestão. Desta maneira, para que o gasto público seja válido e regular, duas condicionantes legislativas ganham expressividade: o gasto deve estar apoiado em prévia autorização no orçamento e sua execução deve ser convergente com a política fiscal cristalizada na LDO.

Vê-se que o Poder Legislativo, na medida em que representa toda a sociedade, e com o impulso da viragem democrática por nós experimentada com o advento da Constituição de 1988, passou a ter papel absolutamente essencial na formulação e nos controles orçamentários, escapando do amesquinamento que lhe reservava o regime anterior. É exatamente em decorrência dessas premissas jurídicas que as contas dos chefes do Poder Executivo são sempre julgadas em definitivo pelo próprio parlamento⁵ ⁶, que avaliará, segundo seu juízo político, tecnicamente auxiliado pelos opinativos dos membros dos Tribunais e Ministérios Públicos de Contas⁷, se a execução orçamentária do governo correspondeu ao designado por si.

A importância dessa análise é tamanha que a LRF, quando começa a assinalar as atribuições do parlamento e dos Tribunais de Contas na fiscalização da gestão fiscal (art. 59), posiciona logo no primeiro inciso que o controle externo deve dar ênfase ao atingimento das metas estabelecida na LDO. **A topografia normativa não nos deixa mentir: a verificação das metas fiscais é das tarefas mais relevantes no âmbito da LRF.**

Longe de se apresentarem como mera trivialidade ou quinquilharia jurídica, as metas fiscais fazem parte do pilar de sustentação do sistema de responsabilidade fiscal, podendo-se dizer que são determinantes no gerenciamento da política fiscal. Não é à toa, portanto, que, pela LRF, todo orçamento anual é pensado em compatibilizar sua programação com as metas fiscais presentes na LDO:

23/contas-vista-indicacao-judicial-fonte-custeio-desvendara-penumbras-orcamentarias>. Acesso em: 20 maio 2019.

⁵ “Os parlamentos tinham surgido não tanto para governar como para controlar o poder dos que o faziam, uma função ainda óbvia nas relações entre o Congresso e a Presidência americanos. Eram mecanismos destinados a agir como freios, que se viram tendo de agir como motores.” HOBBSAWN, Eric. **A era dos extremos**: o breve século XX. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. Versão Kindle.

⁶ Art. 49 da Constituição Federal de 1988 (CF/88). É da competência exclusiva do Congresso Nacional: IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo.

⁷ Na hipótese de julgamento de contas de governo dos chefes do Poder Executivo, os Tribunais de Contas, emitem apenas pareceres prévios, conforme prevê o art. 71, I, da CF/88. O julgamento em si cabe exclusivamente ao Poder Legislativo. No julgamento das contas dos demais gestores de verba pública, o julgamento cabe aos próprios Tribunais de Contas.

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar: I - conterá, em anexo, *demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º.*

Isto é, todos os programas orçamentários só têm sentido na medida em que convergem ao cumprimento das metas fiscais. Igualmente, o art. 14, I, da LRF condiciona a legalidade de toda renúncia de receita a sua adequação com as metas fiscais.

Art. 14º 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, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias.

Da mesma forma, e por força do art. 16, geração de despesa que acarrete em criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental só será considerada válida, do ponto de vista da responsabilidade fiscal, caso tenha consonância com as metas fiscais:

Art. 16º A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: [...]

II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se: [...]

II – *compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.*

Além disso, o dispêndio aumentativo de qualquer despesa obrigatória de caráter continuado também demanda a conformidade da despesa com as metas fiscais da LDO:

Art. 17º Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. [...] § 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que *a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º*, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Da leitura do elenco normativo colacionado, fica fácil de perceber que repousa nas metas fiscais a coluna vertebral do sistema orçamentário brasileiro, uma vez que a LRF as alçou como baliza de validade da execução orçamentária. Despesas públicas realizadas em descompasso com as metas fiscais são consideradas, assim, não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público por dicção expressa do art. 15 da LRF:

Art. 15º Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Recebem, pois, tais gastos públicos, alienados das metas fiscais, a pecha de presunção de irregularidade⁸ por mais meritórios que possam ter sido seus objetivos.

⁸ No tocante à geração de despesa de caráter continuado, a inobservância dos requisitos de estimativa de custo e de compatibilidade com as metas da LDO, não geraria uma irregularidade *prima facie* de sua norma instituidora, mas sim uma espécie de ineficácia paralisante que só cederia diante do cumprimento desses requisitos. É o que dispõe expressamente o §5º do art. 17 da LRF, reforçado por decisões do TCU e do STF sobre o assunto. A título de exemplo dessa linha de entendimento, veja-se excerto da decisão monocrática do Ministro Gilmar Mendes tomada no bojo da MC-ADPF 662 DF: “No caso do projeto de lei impugnado nesta ADI, o descumprimento das condições previstas no arts. 17 e 24 foi asseverado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em sede de representação formulada pelo Secretário Executivo do Ministério da Economia em face do Projeto de Lei n. 55, de 1996 (PL n. 3055, de 1997 – Câmara dos Deputados). Como destacado em Despacho do Ministro Bruno Dantas de 24.03.2020, a alteração legal que visava a ampliar o benefício do BCP “apresenta o potencial de implicar elevado aumento dos gastos com benefício assistencial sem que os requisitos orçamentários e fiscais previstos no ordenamento vigente tenham sido devidamente atendidos” Com base nesse fundamento, o Ministro do TCU deferiu medida cautelar para suspender a aplicação da norma, determinando que somente se concedesse os benefícios aprovados pelo Projeto de Lei do Senado 55, de 1996 (PL 3.055, de 1997 – Câmara dos Deputados) quando sobreviesse a implementação de todas as condições previstas no art. 195, § 5º, da Constituição Federal. Ainda nos termos da referida decisão, consignou-se que a jurisprudência do TCU tem assentado que medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira e em inobservância ao que determina a legislação vigente são inexecutableis, tendo em vista que, não obstante existentes com a

Nessa quadra, o descumprimento doloso ou o trato negligente das metas fiscais representam grave desalinhamento da política fiscal com o planejado e autorizado pelo sistema orçamentário, degenerando a gestão fiscal em flagrante ilegalidade.

Uma explicitação soa oportuna. Embora as metas fiscais da LDO abranjam outras variantes – como receitas, despesas e montante da dívida pública –, **só se pode extrair coercibilidade e responsividade das metas de resultado primário e nominal**. É porque o art. 9 da LRF institui todo um sistema obrigatório de controle ao longo do exercício financeiro exclusivamente em relação a elas⁹. Veja-se:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento *das metas de resultado primário ou nominal* estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Nessa senda, verificada trajetória de descumprimento dos resultados primário e nominal, a execução orçamentária deverá promover os contingenciamentos necessários, isto é, promover o bloqueio de dotações orçamentárias (aspecto orçamentário), bem como limitação de movimentação financeira (aspecto financeiro). A limitação de empenho afetará a própria capacidade da Administração Pública contrair obrigações, já que os contratos administrativos demandam prévio empenho¹⁰. A limitação de movimentação financeira é mais problemática, já que culminará na vedação de desembolso pecuniário, o que muitas

promulgação e presumidamente válidas, não entram no plano da eficácia, justamente por não atenderem ao disposto no art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, e na respectiva LDO. Ressalta-se ainda que a não observância dos requisitos de demonstração de custeio pela norma impugnada nesta ADI foi igualmente reconhecida pelo próprio Plenário do TCU.[...]Assim, a mim parece que as legislações que aumentarem despesas, deixando de observar as previsões constitucionais de indicação de fonte de custeio total, ou não forem acompanhadas do estudo de impacto orçamentário e fiscal, poderão ter sua eficácia suspensa até que o legislador supra a omissão, de modo a viabilizar sua execução. Assim, em um juízo de cognição sumária, no caso dos autos, verificado o descumprimento do disposto no art. 195, §5º, da CF, dos arts. 17 e 24 da LRF e do art. 114 da LRF, entendo que a eficácia da norma impugnada deva ser suspensa enquanto não houver a indicação da fonte de custeio.”

⁹ É bem verdade que a dinâmica das receitas, das despesas e da dívida possuem correlação clara com os resultados primário e nominal, de modo que, mesmo não estando abrangidos pelo art. 9º da LRF, acabam por ser contemplados indiretamente, uma vez que o resultado primário e o nominal tem ligação estreita com o comportamento da receita, da despesa e da dívida.

¹⁰ Art. 60 da Lei nº 4.320/64. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

vezes sinalizará mora administrativa, pois a obrigação de pagar continuará existindo, o procedimento de pagamento que ficará retardado¹¹.

Ademais, é de chamar atenção o verbo utilizado pelo art. 9º da LRF: **promoverão!** A decisão de deixar de limitar empenhos e movimentação financeira não é discricionária, e nem depende do juízo político por parte do gestor. **Trata-se de medida absolutamente cogente, ato plenamente vinculado de responsabilidade fiscal**¹².

Visto que no julgamento das contas dos chefes do poder executivo, a verificação do cumprimento das metas fiscais é dos assuntos mais relevantes, cumpre traçar como se dará a distribuição do ônus probatório e argumentativo que presidirá o processamento.

De início, é preciso sublinhar que o ônus da prova no sistema de controle externo é naturalmente invertido, cabendo ao prestador de contas comprovar a regularidade da sua gestão, a teor da lógica imanente do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal. Isto posto, verificado descumprimento das metas de resultado primário e/ou nominal, se constitui aí uma presunção de irregularidade da gestão, sobre a qual caberá ao gestor o ônus de desconstituir, arguindo e comprovando que, a despeito do descumprimento da meta, pautou sua conduta em direção à sua observância, mas fatores alheios à sua vontade e forças, e sobre a quais não concorreu, acabaram por tornar impossível o cumprimento.

Postos os olhos no caso em tela, o que se percebe é o pleno cumprimento das metas de resultado nominal e primário, pelo que se atesta que o responsável pela superior gestão orçamentária e financeira do Estado do Pará apresentou conduta fiscal de aderência ao que foi estipulado pelo Poder Legislativo.

¹¹ Para gestores fiscalmente irresponsáveis, será sempre tentador maquiagem o cumprimento das metas fiscais empurrando para o exercício financeiro seguinte o cumprimento de obrigações que deviam ser salgadas

¹² No mesmo sentido, disserta com propriedade Weder de Oliveira acerca da força normativa das metas fiscais referentes ao resultado primário e nominal: “Metas fortes são aquelas relativamente às quais se cria um sistema normativo de monitoramento e responsabilização tendente ao cumprimento do objetivo governamental traçado. Nesse sentido, são metas fortes a meta de resultado primário e a de resultado nominal, para as quais a LRF prescreve procedimento garantidor, nos termos do caput do art. 9º”. OLIVEIRA, Weder de. **Curso de responsabilidade fiscal**: direito, orçamento e finanças públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 631

De fato, enquanto foi estipulada meta de superávit primário, na casa de R\$1,8 milhão, o resultado alcançado foi superávit próximo da casa dos R\$ 500 milhões, o que denota, para além da observância da meta, o robustecimento do caixa do Estado do Pará.

No que tange ao resultado nominal, os números são ainda mais contundentes, uma vez que, para uma meta de déficit nominal de R\$1,6 bilhão, alcançou-se resultado superavitário de R\$652,4 milhões, diferença positiva superior a R\$2 bilhões, o que representa diminuição da rota de endividamento do Estado do Pará.

Seguindo a rota de fiscalização da responsabilidade fiscal, sugerida no art. 59 da LRF, cumpre asseverar que foram observados os limites legais de endividamento e que foi atestada que as disponibilidades de caixa estaduais são mais que folgadas para a inscrição em restos a pagar.

Acerca dos limites de despesa com pessoal, o Poder Executivo e também o Estado do Pará como um todo, marcaram limites bem inferiores ao limite de alerta, o que revela folga de margem na gestão financeira de pessoal o que, ao nosso sentir, deve ser recebida com cautela, uma vez que a arrecadação fiscal do Estado é muito ligada aos preços das *commodities* de combustíveis e de energia, que tem se mostrado particularmente altos no momento. **Dessa feita, é recomendável prudência no aproveitamento da margem fiscal aberta para que não sejam criadas despesas obrigatórias de caráter continuado com base em cenário arrecadatório especialmente favorável.**

No mais, não foram necessárias medidas de recondução a quaisquer dos limites impostos pela LRF, à míngua de extrapolação deles, e a Unidade Técnica, em seu relatório, reforçou o devido tratamento à aplicação dos recursos oriundos de alienação de ativos, o que esgota a análise dos pontos fundamentais da LRF.

Avançando a análise, cumpre-nos asseverar que a Emenda Constitucional n. 109, de 15 de março de 2021, acrescentou à Constituição Federal o art. 167-A, que possibilitou a adesão à nova âncora fiscal - não obrigatória - no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e que se consubstancia na imposição do limite de 95% de despesas correntes sobre as receitas correntes. Se esta relação superar 95% (noventa e cinco por cento) fica facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente,

enquanto permanecer a situação, aplicar os mecanismos de ajuste fiscal listados nos incisos I a X, do referido artigo. Dessa forma, para apurar a relação entre as despesas correntes e as receitas correntes do Poder Executivo do Estado do Pará, em 2021, elaborou-se o Quadro 05 a seguir:

Quadro 05 – Despesas Correntes vs Receitas Correntes (Art. 167-A, CF)

Análise Art. 167-A, da CF/88	Despesa Corrente (A)	Receita Corrente (B)	Despesa (A)/ Receita (B) (C)
1º Bimestre	3.960.958	5.566.815	71,15
2º Bimestre	8.531.336	10.490.119	81,33
3º Bimestre	13.405.354	16.198.644	82,76
4º Bimestre	18.105.072	21.847.685	82,87
5º Bimestre	24.189.434	28.021.766	86,32
6º Bimestre	30.894.432	34.623.206	89,23

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – 6º Bimestre 2021

Nesse sentido, conforme quadro acima, verificou-se que, até o 6º bimestre, a relação entre as despesas correntes e as receitas correntes do Poder Executivo do Estado do Pará correspondeu a **89,23%, abaixo, portanto, do limite máximo que daria vazão ao gatilho de correção fiscal**. Embora tal regra seja de adesão voluntária, sua inobservância poderia trazer consequências deletérias ao Estado do Pará em forma de restrição ao acesso de linhas de créditos federais e recebimento de verbas voluntárias da União. **De todo modo, como visto, o Estado do Pará também cumpre com folga essa regra fiscal.**

3. DOS PISOS DE EDUCAÇÃO E DE SAÚDE

Antes de mais nada, cumpre assinalar que por força da Emenda Constitucional nº 119/2022, promulgada no final de abril do corrente ano, restou impossibilitada a responsabilização em desfavor de gestor que não logrou êxito na aplicação do piso de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino a que faz menção o art. 212 da Constituição Federal. **Apesar disso, o Estado do Pará, no exercício financeiro de 2021, cumpriu o piso de 25%, alcançando 25,70% de gastos em relação à Receita Líquida de Impostos.**

A despeito do contínuo cumprimento do piso em educação, o Estado do Pará tem tido dificuldades nas avaliações da qualidade de ensino. No último IDEB, o de 2019, a rede estadual de ensino médio ficou muito longe de alcançar a meta prevista de nota 4.2, visto que pontuou apenas 3.2 pontos, com razoável melhora em contraponto à avaliação anterior de 2017, quanto assinalou apenas 2.8 pontos. Abaixo, as metas projetadas *versus* os resultados obtidos:

Ref.: 3ª série EM

Metas Projetadas							
2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2021 ↕
2.7	2.7	2.9	3.2	3.5	4.0	4.2	4.4

Ideb Observado							
2005 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕
2.6	2.3	3.0	2.8	2.7	3.0	2.8	3.2

Fonte: <http://ideb.inep.gov.br/>

No que tange ao ensino fundamental a rede pública estadual tem sistematicamente atingido a meta do IDEB nas primeiras séries (4ª série/5º ano), mas, tal qual ocorre no ensino médio, falha no alcance das metas das séries finais (8ª série/9º ano).

Ref.: 4ª série/5º ano

Metas Projetadas							
2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2021 ↕
2.8	3.2	3.6	3.8	4.1	4.4	4.7	5.1

Ideb Observado							
2005 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕
2.8	2.8	3.7	4.0	3.6	4.2	4.5	5.0

Fonte: <http://ideb.inep.gov.br/>

Com efeito, para uma meta de 4.9, em 2019, fora alcançado o resultado de apenas 3.8, conforme mostra a tabela a seguir:

Ref.: 8ª série/9º ano

Metas Projetadas							
2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2021 ↕
3.2	3.3	3.6	4.0	4.4	4.6	4.9	5.2

Ideb Observado							
2005 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕
3.1	2.9	3.1	3.1	3.0	3.2	3.3	3.8

Fonte: <http://ideb.inep.gov.br/>

É pertinente sublinhar que o art. 214 da Constituição previu um Plano Nacional de Educação, de duração decenal, que terá como objetivo a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, bem como a definição de diretrizes, de objetivos, de metas e de estratégias de implementação para assegurar a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas. Dando concretude à previsão constitucional, adveio a Lei 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE), com vigência de dez anos, de 2014 a 2024.

Analisando os resultados do Pará nas metas do Plano Nacional de Educação, o cenário remanesce de descumprimento, ainda que se foque somente os resultados do Ensino Médio, cuja responsabilidade recai prioritariamente sobre os estados, a teor do que prevê o §3º do art. 211 da Constituição Federal. Afora o Plano Nacional, coexistem ainda as metas do Plano Estadual de Educação (PEE), cuja rota de cumprimento é de difícil, senão impossível aferição pela sociedade, conquanto não há no sítio eletrônico da SEDUC meio de acesso fácil às avaliações do PEE que permitam o controle social e externo dele.

Ao nosso sentir, afora o cumprimento do piso de educação, é imprescindível cristalizar base estável para o financiamento das ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, o que reclama a eleição como meta e prioridade na LDO, o custeio dos projetos e atividades orçamentários que correspondam ao cumprimento dos programas relacionados à execução dos Planos Nacional e Estadual de Educação, de modo que fiquem, inclusive, blindados da possibilidade de contingenciamento ou remanejamento, a teor do que prevê o art. 9º, §2º da LRF.

No que diz respeito ao piso em saúde, que demanda a aplicação de pelo menos 12% da Receita Líquida de Impostos, o que se aferiu foi a ultrapassagem da aplicação mínima, alcançando-se a marca de 14,45%, **pelo que não há o que se reprochar também nessa questão.**

4. DA PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES CIVIS E MILITARES

Não se descarta que o sistema previdenciário dos servidores civis e militares são um dos grandes dilemas da sustentabilidade fiscal brasileira, sobretudo perante os entes subnacionais, uma vez que a responsabilidade da execução de políticas que mais demandam o emprego de mão de obra – educação, saúde e segurança pública – recaem sobre os estados e o DF.

Dito isso, e embora o resultado deficitário na ordem de bilhões de reais seja mais do que esperado, é digno de se chamar atenção para o quadro especialmente gravoso do Sistema de Proteção Social dos Militares. Como assinala a Unidade Técnica, as receitas do Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM) somaram R\$249.541.347,76 e são constituídas substancialmente pelas contribuições dos militares ativos (43,57%), inativos (45,74%), pensionistas (10,05%) e outras contribuições (0,63%).

As despesas, por sua vez, totalizaram R\$1.442.672.213,23, compostas de 81,27% de dispêndios com inativos e 15,74% de dispêndios com pensionistas, além de outras despesas (2,99%). O resultado evidenciou déficit substancial de R\$1.193.130.865,47, o que, conforme já sublinhado em parecer ministerial no âmbito dos processos do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, é passível de atenção especial, já que, **embora o corpo de servidores civis seja substancialmente maior que os militares, o déficit da previdência castrense é ainda maior, o que significa déficit per capita digno de alarme.** Em outras palavras, as receitas advindas do sistema de proteção social castrense pouco consegue cobrir os benefícios previdenciários por ela concedidos, o que merece acompanhamento especial dessa diletta Corte.

De mais a mais, também não se desconhece eventuais dificuldades envolvidas na questão, e as peculiaridades da vida ativa e inativa castrense. De todo modo, é recomendável que o poder executivo monitore a sustentabilidade desse *déficit*, dado que seu crescimento impactaria ainda mais o financiamento de outras medidas de interesse público.

5. DA TRANSPARÊNCIA DAS RENÚNCIAS FISCAIS

É impossível falar das tentativas de desenvolvimento na Amazônia e não falar de incentivos fiscais. Os primeiros incentivos fiscais que se tem notícia no Brasil remontam ao século XVII, e correspondiam a isenções de impostos para a promoção das atividades de cultivo do cacau, do tabaco e do açúcar, com o intuito de estimular a povoação da região pelos portugueses.

A história das estratégias de desenvolvimento regional amazônico perpassa por medidas de indução estatal que reduzam o custo de implantação e de operacionalização de empreendimentos rentáveis, de modo a ampliar as margens de lucros, e justificar sua instalação em região dotada de piores condições estruturantes e distante dos polos consumidores. É, comum, portanto, que atividades de grande risco e capital intensivo demandem das estruturas estatais centrais e locais, sobretudo na fase inicial de implantação, a redução dos custos fiscais incidentes sobre o empreendimento, o que a doutrina alcunha de *tax holidays*.

Por força de obrigação constante na Lei de Responsabilidade Fiscal, cabem às leis de diretrizes orçamentárias (LDO) de cada ano apresentar anexo de estimativa das renúncias de receitas oriundas de incentivos fiscais, em uma primeira e genérica imposição de transparência dos valores cuja receita foi renunciada pelo erário. A esse custo dos incentivos fiscais, a doutrina achou por bem cunhar de “gasto tributário”, de modo a promover um maior paralelismo entre eles e os gastos diretos.

Ao fim e ao cabo, ambos os gastos, os diretos e os tributários (indiretos), causam impacto negativo no orçamento e visam atender uma determinada política pública cujos objetivos e resultados deveriam estar limpidamente transparentes no orçamento com efetivo controle de todas as suas fases.

A LDO de 2021 do Estado do Pará¹³, Lei Estadual nº 9.105, de 21 de julho de 2020, discrimina os gastos tributários paraenses da seguinte forma:

¹³ Disponível em: <http://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/07/LDO-2021-publicada-no-DOE.pdf>. Pág. 99. Acesso em: 09.mai.2022.

TRIBUTO	MODALIDADE	PROGRAMAS/SETORES/BENEFICIÁRIOS	RENÚNCIA DE RECEITA PREVISTA			COMPENSAÇÃO
			2021	2022	2023	
ICMS	CRÉDITO PRESUMIDO	POLÍTICA DE INCENTIVOS DO ESTADO - AGROINDÚSTRIA	52.919.796,21	56.417.887,35	60.208.520,58	Estes benefícios fiscais não comprometem as metas fiscais estabelecidas pelo Estado, uma vez que foram expurgados do Cálculo de Receita, conforme definido no inciso I do art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).
		POLÍTICA DE INCENTIVOS DO ESTADO - INDÚSTRIA DA PECUÁRIA	15.588.053,13	16.618.450,72	17.735.019,50	
		POLÍTICA DE INCENTIVOS DO ESTADO - INDÚSTRIA EM GERAL	74.446.966,68	79.368.041,46	84.700.661,11	
		POLÍTICA DE INCENTIVOS DO ESTADO - INDÚSTRIA DO PESCADO	716.553,45	763.918,88	815.245,45	
	REDUÇÃO DA BASE DE CÁLCULO	POLÍTICA DE INCENTIVOS DO ESTADO - AGROINDÚSTRIA	10.637.781,41	11.340.957,38	12.102.939,29	
		POLÍTICA DE INCENTIVOS DO ESTADO - INDÚSTRIA DA PECUÁRIA	5.009.010,08	5.340.114,41	5.698.908,69	
		POLÍTICA DE INCENTIVOS DO ESTADO - INDÚSTRIA EM GERAL	22.542.730,19	24.032.844,10	25.647.574,85	
	ISENÇÃO	POLÍTICA DE INCENTIVOS DO ESTADO - INDÚSTRIA DO PESCADO	9.854,17	10.505,55	11.211,40	
		VEÍCULOS AUTOMOTORES DESTINADOS A DEFICIENTES	1.527.196,84	1.628.147,22	1.737.539,99	
	OUTROS	LEI 6.572/2003 - LEI SEMEAR	6.650.000,00	6.650.000,00	6.650.000,00	
		REGIMES TRIBUTÁRIOS DIFERENCIADOS (RTD) - INFORMÁTICA	5.834.799,19	6.220.489,63	6.638.435,00	
		REGIMES TRIBUTÁRIOS DIFERENCIADOS (RTD) - MEDICAMENTOS	51.596.089,17	55.006.680,96	58.702.497,34	
		REGIMES TRIBUTÁRIOS DIFERENCIADOS (RTD) - INDÚSTRIA DE PALMITO	1.429.583,31	1.524.081,27	1.626.482,00	
		REGIMES TRIBUTÁRIOS DIFERENCIADOS (RTD) - INDÚSTRIA DA CARNE	200.560.552,98	213.817.956,51	228.184.064,28	
		REGIMES TRIBUTÁRIOS DIFERENCIADOS (RTD) - REFEIÇÕES E FAST FOOD	39.123.475,59	41.709.605,79	44.512.011,64	
IPVA	REGIMES TRIBUTÁRIOS DIFERENCIADOS (RTD) - COMÉRCIO ATACADISTA	158.937.758,02	169.443.821,97	180.828.498,20		
	VEÍCULOS AUTOMOTORES DESTINADOS A DEFICIENTES	1.485.455,20	1.583.646,39	1.690.049,22		
ITCD	LEI 6.017/1996 - LEI IPVA	5.005.147,17	5.335.996,16	5.694.513,74		
	LEI 5.529/1989 - LEI ITCD	379.821,32	404.928,17	432.134,69		
TOTAL			654.400.624,12	697.218.073,94	743.616.306,98	

Fonte: SEFA/SEPLAD/SEDEME/FAPESPA

Da tabela acima, vê-se que dos R\$654 milhões previstos de gasto tributário para o exercício fiscal de 2021, R\$645 milhões correspondem à soma dos benefícios fiscais oriundos da Política de Incentivos com os incentivos dos Regimes Tributários Diferenciados, o que totaliza 98% do total das renúncias fiscais estaduais.

O assunto do gasto tributário oriundo dos incentivos fiscais não é trivial nem de somenos importância. Os benefícios fiscais tendem a elevar a regressividade do sistema tributário, a aumentar a ineficiência na alocação dos recursos públicos, a incrementar a complexidade da estrutura tributária, a causar disfuncionalidade do sistema tributário, e a exigir maior esforço fiscal dos grupos não beneficiados, e, ao fim, facilita o desequilíbrio das contas públicas.

O princípio da transparência orçamentária substantiva demanda que todo ato, seja legislativo ou administrativo, que culmine em gasto tributário, receba os holofotes do máximo de transparência possível, a possibilitar o debate público e a contraposição de interesses de modo a se “impedir o exame escamoteado de relevante

matéria de impacto orçamentário. ¹⁴ O FMI, em seu Manual de Transparência Fiscal, denuncia que os gastos tributários “raramente são submetidos ao mesmo grau de escrutínio que as despesas efetivas. Portanto, uma proliferação de renúncias fiscais pode resultar numa grave perda de transparência” (FMI, 2007, p.80). É isso que se buscou consolidar pela via do art. 14 da LRF: plena e substantiva transparência na concessão de benefícios fiscais que importem em gasto tributário.

Foi essa premente necessidade de outorgar transparência aos incentivos fiscais que deu vazão à edição da Lei Complementar nº 187, de 2021, que incluiu expressamente no Código Tributário Nacional a publicidade dos incentivos fiscais como conduta que não fere o sigilo fiscal.

De um modo geral, o cidadão paraense não tem tido acesso com clareza sobre quais são os objetivos das concessões deferidas de incentivo fiscal, nem quais seriam seus propósitos e resultados esperados, e se estão inseridos em algum plano de desenvolvimento estadual, o que abre margem para fundadas dúvidas acerca de sua eficácia¹⁵. **Se, por um lado, o cidadão paraense consegue aferir com certa facilidade a remuneração dos servidores públicos estaduais - depois de muito incremento de transparência na área de gastos com pessoal -, esse mesmo cidadão não tem qualquer acesso para saber claramente quem são as empresas**

¹⁴ EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMPOSTO SOBRE OPERAÇÃO DE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO E TRANSPORTE. ICMS. CUMULATIVIDADE. DIREITO AO CRÉDITO. BASE DE CÁLCULO REDUZIDA. FENÔMENO EQUIVALENTE À ISENÇÃO PARCIAL. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. 1. Por ocasião do julgamento do RE 174.478 (red. p/ acórdão min. Cezar Peluso, Pleno, DJ de 10.09.2005), o Supremo Tribunal Federal considerou que o benefício fiscal de redução da base de cálculo equiparava-se à figura da isenção parcial, atraindo a vedação posta no art. 155, § 2º, II, b da Constituição. 2. O art. 150, § 6º não se aplica ao caso, na medida em que se trata de instrumento de salvaguarda do pacto federativo e da separação de Poderes, destinado a impedir o exame escamoteado de relevante matéria de impacto orçamentário, em meio à discussão de assunto frívolo ou que não tem qualquer pertinência com matéria tributária ou fiscal. O art. 150, § 6º nada diz a respeito da caracterização dos fenômenos da redução da base de cálculo e da isenção parcial, para fins do art. 155, § 2º, II, b da Constituição. Agravo regimental ao qual se nega provimento. (AI 669557 AgR, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, julgado em 06/04/2010, DJe-081 DIVULG 06-05-2010 PUBLIC 07-05-2010 EMENT VOL-02400-08 PP-01808)

¹⁵ Estudos apontam que os resultados esperados pela Política de Incentivo não foram alcançados. “Em resumo, as avaliações apresentadas permitem concluir que as variáveis selecionadas de arrecadação, emprego e crescimento econômico tratadas estatisticamente, apresentaram comportamento aquém do esperado pelo senso comum e pela economia, ao longo do período da guerra fiscal. O desempenho desses indicadores sugere que a política adotada pelo Estado não está aderente aos pré-requisitos teóricos esperados de um programa de incentivo fiscal. Contudo, destaca-se a necessidade de aprimoramentos nos instrumentos de avaliação e de pesquisa, para que sejam suprimidas as lacunas existentes sobre o tema e que não foram esgotadas nesta pesquisa. A carência de informações e melhor mensuração da atividade mineral na economia paraense são exemplos de pontos que precisam ser aprofundados para que se obtenha uma maior precisão das externalidades da renúncia fiscal (JUNIOR; DIAS; TABOSA, 2014, p. 138)

e as pessoas físicas que granjeiam algum tipo de benefício fiscal estadual, ainda que os valores individualmente renunciados sejam muito maiores que o teto do salário do funcionalismo público.

No sítio eletrônico da Secretária de Estado da Fazenda (SEFA), por exemplo, não há menção de listagem sobre quem usufrui de algum Regime Tributário Diferenciado/RTD. Os RTDs concedidos ou renovados são, apenas, publicados mensalmente no Diário Oficial do Estado (DOE), sem especificar os valores renunciados, as contrapartidas assumidas pelos beneficiários e a avaliação se os resultados esperados pelo incentivo foram alcançados. Resta intuitivo concluir que seria relativamente fácil promover transparência ativa e substantiva, com a consolidação no próprio sítio eletrônico do rol de beneficiários de RTDs, acompanhado dos custos desoneratórios envolvidos e as boas repercussões socioeconômicas que deles advieram, ou que, pelo menos, se esperam.

O mesmo ocorre referente aos benefícios fiscais da Política de Incentivo. **Embora tenha se identificado melhorias de transparência no site da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia (SEDEME), que passa a expor agora, em link exclusivo, os atos concessivos por empresa, evolução que aqui se registra e louva, temos que é fundamental – também - que a sociedade tenha clareza acerca do valor estimado de cada renúncia, bem como das contrapartidas assumidas e das avaliações respeitantes ao seu cumprimento.**

Sem a publicidade adequada da estimativa de renúncia de receita de cada concessão individualmente considerada é impossível para a sociedade paraense a contraposição pública dos interesses fiscais e a verificação que a renúncia fiscal realmente contribui ao interesse público. Não se descarta que devem sempre ser preservados da informação pública, por estarem sob o agasalho do sigilo fiscal, informações que tenham relação com a situação econômica e empresarial dos solicitantes de incentivos fiscais. **Ocorre que as empresas, ao se submeterem espontânea e livremente a regime fiscal favorecido que implica em renúncia de receita do orçamento público, assumem que parte do financiamento de suas atividades econômicas é realizado por toda a sociedade, restando sujeitas, portanto, a um regime publicístico diferenciado que demanda exposição**

substancial acerca do benefício granjeado, o que foi confirmado pela recente alteração no Código Tributário Nacional a que fizemos menção alhures.

Nessa toada, o valor dispendido pela sociedade, respeitante às renúncias de receitas, deve vir à lume com clareza, de modo que a estimativa das renúncias fiscais de cada empreendimento seja passível de aferição pela sociedade, sendo descabido suscitar qualquer sorte de sigilo fiscal. Ademais, tais gastos tributários, por em muito se assemelhar ao gasto direto, merecem transparência equivalente, isso porque, se ao invés de benefício fiscal fosse deferido às empresas subvenção econômica direta para estimular suas atividades, o valor repassado restaria de maneira cristalina nos orçamentos, sem qualquer consideração acerca de eventual sigilo empresarial.

A comparação entre a subvenção econômica e o incentivo fiscal é de todo pertinente, inclusive porque o sistema legislativo da Política de Incentivo, seja através de sua lei geral, a Lei Estadual nº 6.489/2002, seja por meio das leis específicas setoriais, **preveem que os incentivos fiscais se caracterizam como subvenção governamental concedida como estímulo à implantação ou expansão de empreendimentos econômicos no Estado do Pará.** Portanto, no que for possível, e, sobretudo, na transparência, renúncias de receitas e subvenções se equiparam por expressa disposição legal estadual.

6. DAS MELHORIAS NO ANEXO DE RISCOS FISCAIS DA LDO

De acordo com o § 3º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), o Anexo de Riscos Fiscais objetiva avaliar os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas. Ou seja, no Anexo de Riscos Fiscais são mapeados os principais eventos que podem afetar as metas e os objetivos fiscais do Governo e informadas as providências a serem tomadas caso os riscos se concretizem.

Este anexo atende ao postulado inaugural da LRF, qual seja, a **Responsabilidade na Gestão Fiscal**, assim entendida como a ação planejada e transparente, em que se **previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas** (§ 1º, do art. 1º).

Os passivos contingentes não são dívidas propriamente ditas ou dívidas contabilizadas, mas consistem em diversas situações com potencial de gerar impacto fiscal.

Fincadas tais premissas, temos que o Anexo de Riscos Fiscais tem espaço de aperfeiçoamento, de modo a incluir, sobretudo, ações em curso no STF que tenha o condão de erodir nossa base tributária – como ADIs em face do ICMS ou da taxa minerária.

Com efeito, destrinchando o Anexo de Riscos Fiscais da LDO 2021, e embora ele seja muito completo acerca das possíveis obrigações de pagamento contingentes que o Estado do Pará pode vir a se responsabilizar, não se notou, por outro lado, menção a riscos que afetassem a receita, como aquele consubstanciado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4786-PA, que discute a Taxa Mineral.

Nesse sentido, atento aos preceitos da Responsabilidade Fiscal, **demandase que o Governo do Estado do Pará elenque no Anexo dos Riscos Fiscais da LDO não apenas os riscos que aumentem as despesas, mas, também, e, principalmente, os riscos que possam reverberar na capacidade tributária do Estado, notadamente as ações que, porventura, tenham o potencial de impedir o uso da Taxa Mineral ou que impactem a arrecadação do ICMS, devendo constar, ainda, as medidas que serão adotadas para mitigar os impactos fiscais decorrentes delas.**

Outrossim, a questão do uso de depósitos judiciais também guarda relevância para a análise dos riscos fiscais do Estado. Trata-se, aqui, da sistemática de transferência dos depósitos judiciais do Poder Judiciário para o Estado do Pará, cujo fundamento é a Lei Complementar Federal nº 151/2015, mas que também foi regulada pela Lei Estadual nº 8.312/2015.

Em forçada síntese, a referida lei estadual acabou permitindo a transferência ao Poder de Executivo de 70% dos recursos de depósitos judiciais tanto das ações em que o Estado é parte, **quanto das ações em que litigam somente terceiros (ações de particulares).**

Conforme abordado no tópico 3.4.2.2 do Relatório de Análise das Contas de Governo, dos R\$482,5 milhões de depósitos transferidos ao Poder Executivo, R\$300,3 milhões são oriundos tão somente de terceiros, ou seja, 82,82% do total.

Sobreleva observar o levantamento feito abaixo:

O tema viceja grande discussão, tanto que a LC nº 151/2015, a EC nº 94/2016 e diversas outras normas derivadas dos estados – inclusive a Lei paraense nº 8.312/2015 - já estão sendo questionadas na Corte Suprema, mediante Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI). Conforme pesquisa realizada no sítio eletrônico do STF, verificou-se que, atualmente, tramitam pelo menos 27 (vinte e sete) ADI's que tratam dessa temática, das quais 24 (vinte e quatro) questionam normas estaduais, 02 (duas) são em face da LC nº 151/2015 e 01 (uma) contra a EC nº 94/2016 (que trazia previsão semelhante à da EC nº 99/2017). **Dessas 27 (vinte e sete) ADI's, em 13 (treze) já há decisão de mérito pela procedência, no sentido de declarar inconstitucionais as leis estaduais que tratem do tema de transferência de depósitos judiciais.** Em outras 02 (duas) ADI's, que tratam de leis estaduais, já há decisão cautelar suspendendo os seus efeitos. (BRAGA, C. G. N.; SCAFF, L. C. M.; SILVA, M. S. C. **Direito e Desenvolvimento na Amazônia.** Organizadores: Assis da Costa Oliveira; Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira Smith e Eliana Maria de Souza Franco Teixeira. 1ª ed. – Florianópolis: Habitus, 2021, 398-399)

Esses recursos de terceiros/particulares não pertencem e jamais irão pertencer ao Estado, uma vez que, **em determinado momento, terão de ser restituídos aos depositantes.** Tal fato é razão suficiente para, em consonância com as normas financeiras e contábeis, caracterizar os depósitos de terceiros como receitas de capital, e não receitas correntes como vem sendo caracterizado pelo Estado, com base no Decreto estadual nº 1.433/2015.

Nesse raciocínio, o Estado do Pará deve destacar a variação, entre os valores anualmente recebidos de depósitos de terceiros/particulares e os valores devolvidos, no Anexo dos Riscos Fiscais da LDO, até porque esses recursos adentram à conta única do tesouro e a sua variação líquida, de um exercício para o outro, podem afetar a apuração do resultado primário.

III. CONCLUSÃO

Pelo exposto, o Ministério Público de Contas do Estado do Pará **opina pela emissão de Parecer Prévio favorável à APROVAÇÃO, pela Assembleia Legislativa, das contas do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, Helder Zahluth Barbalho, referentes ao exercício financeiro de 2021**, na forma do art. 101, I a III, do RITCE/PA, uma vez que se atendeu excelentemente ao disposto na Constituição e nas leis que disciplinam a gestão fiscal, porquanto bem curou da superior direção orçamentário-financeira do Estado.

Adere-se, à inteireza, às recomendações sugeridas no relatório do TCE/PA (peça 34, capítulo 9, págs. 303/305), sem embargo das seguintes recomendações que este *Parquet* de Contas sugere adicionalmente, todas direcionadas ao Poder Executivo estadual:

1. Recomenda-se a eleição como meta e prioridade, na LDO, do custeio dos projetos e das atividades orçamentárias que correspondam ao cumprimento dos programas relacionados à execução dos Planos Nacional e Estadual de Educação, de modo que fiquem, inclusive, blindados da possibilidade de contingenciamento ou de remanejamento, a teor do que prevê o art. 9º, §2º da LRF;
2. Recomenda-se o aperfeiçoamento da transparência das renúncias fiscais, sobretudo as concernentes ao Regime Tributário Diferenciado e as deferidas com base na Política de Incentivos, de modo que sejam identificados, de forma individualizada, todas as empresas beneficiárias, acompanhado de dados fundamentais, como a estimativa individualizada de renúncia de receita, as contrapartidas assumidas pelos beneficiários, e as avaliações porventura realizadas acerca delas;
3. Recomenda-se, 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), que seja produzido, nos moldes do modelo federal, Demonstrativo de Gastos Tributários minucioso, e que se divulgue em sítio eletrônico 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;

4. Recomenda-se que seja aperfeiçoado o Anexo de Riscos Fiscais da LDO para que passe a prever não apenas obrigações de despesa em potencial, mas, também, riscos de erosão à base tributária do Estado, sobretudo aqueles pertinentes às discussões envolvendo a Taxa Minerária e o ICMS;

5. Recomenda-se que se inclua no Anexo de Riscos Fiscais da LDO minudente relatório sobre o montante dos depósitos judiciais repassados ao tesouro estadual, cuja devolução possa ser requisitada a depender da extinção e da sucumbência de ações judiciais.

É o parecer.

Belém, 12 de maio de 2022.

Assinado eletronicamente
Patrick Bezerra Mesquita
PROCURADOR-GERAL DE CONTAS