

PARECER DAS CONTAS DE

# GOVERNO

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

• EXERCÍCIO

2022

PROCESSO:

TC/005560/2023

# SUMÁRIO

CLIQUE NO TÓPICO DESEJADO E LEIA!



**RELATÓRIO**



**CONSIDERAÇÕES INICIAIS**



**DAS METAS FISCAIS E DO RESPEITO À  
RESPONSABILIDADE FISCAL**



**DOS PISOS DE EDUCAÇÃO E DE SAÚDE**



**DA PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES  
CIVIS E MILITARES**



**DAS RENÚNCIAS FISCAIS: TRANSPARÊNCIA  
E ACOMPANHAMENTO**



**DAS REGRAS E DOS LIMITES APLICÁVEIS  
EM FINAL DE MANDATO**



**CONCLUSÃO**



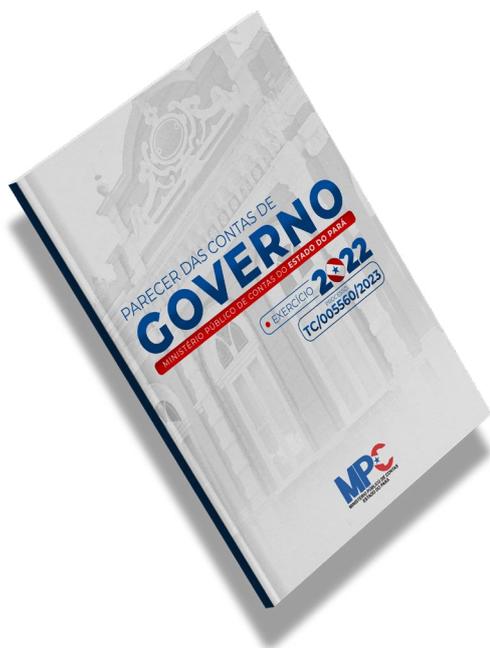
# RELATÓRIO

**Processo nº:** TC/005560/2023

**Assunto:** Contas do Governo do Estado do Pará – Exercício de 2022

**Responsável:** Helder Zahluth Barbalho

**Remetente:** Governo do Estado do Pará



**Contas do Governo do Estado do Pará. Exercício 2022.** 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 Comissão Técnica do Tribunal de Contas e acréscimo de outras.

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 2022.

O processo está instruído com a documentação necessária à verificação da regularidade das contas no exercício de 2022, atendendo, no essencial, aos termos do art. 56, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e do art. 98<sup>1</sup>, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Pará (RITCE/PA), Ato nº 63/2012.

Da análise dos autos, a diligente Comissão Técnica do TCE-PA realizou a verificação das formalidades e a análise geral da gestão orçamentária, patrimonial, financeira e fiscal do exercício de 2022, averiguando, ainda, se os resultados foram adequadamente evidenciados no Balanço Geral do Estado (BGE).

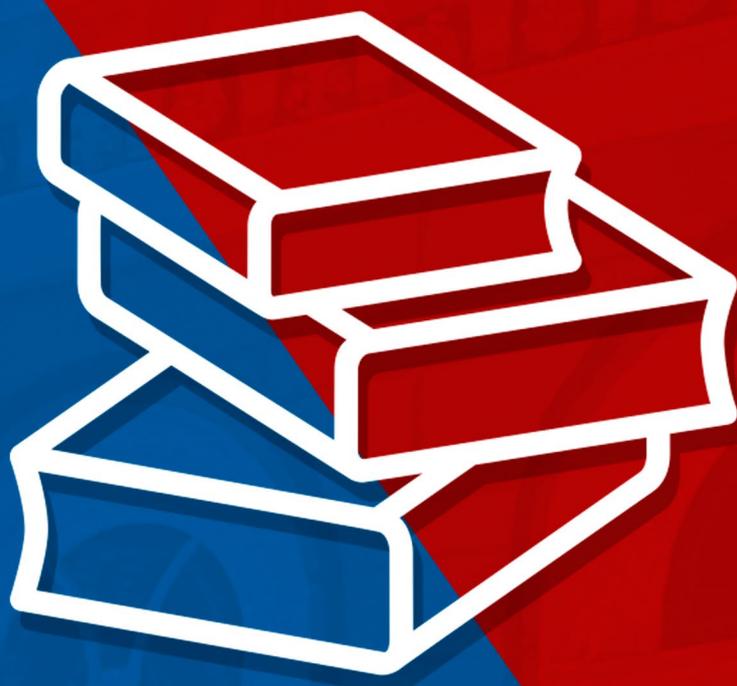
---

<sup>1</sup> 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.”

Ao final, apresentou conclusões pontuais sobre todos os tópicos analisados, sugerindo a emissão de **36 recomendações direcionadas ao Poder Executivo, sendo 26 reiteradas e 10 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.



## 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, assumam 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 à oitiva obrigatória do Ministério Público de Contas, a teor dos arts. 86, inciso I, e 95, inciso II, ambos 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 Fernando de Castro Ribeiro, 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, **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. 1/304 (peça 34 - autos eletrônicos), elaborado pela Comissão Técnica do TCE/PA designada pela Portaria nº 39.520/2022.**

Dada a complexidade da matéria sob análise, bem como o fato do insigne relatório da douta Comissão Técnica do Tribunal já ter realizado apanhado bastante completo do cenário fiscal, **adere-se 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; o atendimento do teto de gastos estadual; a nova regra dos 95% e os limites decorrentes do final de mandato.

Em desdobramento, falamos, ainda, de oportunidades de melhorias e do aperfeiçoamento que julgamos necessários no tema das renúncias fiscais.

É o que se passa a fazer.



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)<sup>2</sup>. 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 públicas<sup>3</sup>. 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 parlamento<sup>4</sup>, sob pena de sua atuação se revelar 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.**

---

<sup>2</sup> 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)

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> “É preciso obrigar o gestor a suportar o planejamento setorial e orçamentário que ele mesmo formula – em diálogo responsável com o parlamento – para que os direitos fundamentais não sigam adiados ou frustrados indefinidamente, mesmo quando leis absolutamente vigentes definem metas operacional e temporalmente claras como verdadeiras obrigações estatais de fazer. Cabe aqui exemplificar tal hipótese com o amplo rol de metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014); o dever de encaminhamento do paciente diagnosticado com câncer em, no máximo, 60 dias, para tratamento (Lei nº 12.732/2012) e a obrigatoriedade de realização satisfatória do censo demográfico, em prazo não superior a dez anos (Lei nº 8.184/1991)”. (PINTO, Élica Graziane. Indicação judicial de fonte de custeio desvendará penumbras orçamentárias. **Conjur**, 23 abr. 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-abr-23/contas-vista-indicacao-judicial-fonte-custeio-desvendara-penumbras-orcamentarias>>. Acesso em: 20 maio 2019)

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 parlamento<sup>5 6</sup>, que avaliará, segundo seu juízo político, tecnicamente auxiliado pelos opinativos dos membros dos Tribunais e Ministérios Públicos de Contas<sup>7</sup>, 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:

**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.

---

<sup>5</sup> “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.” (HOBSBAWN, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. Versão Kindle)

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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. 14. 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 criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental só será considerada válida, do ponto de vista da responsabilidade fiscal, caso tenham consonância com as metas fiscais:

**Art. 16. 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. 17. 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. 15. 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 irregularidade<sup>8</sup> por mais meritórios que possam ter sido seus objetivos. 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 elas<sup>9</sup>. 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. (grifo nosso)**

<sup>8</sup> 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 inexecutáveis, tendo em vista que, não obstante existentes com a 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.”

<sup>9</sup> 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.

**Nessa senda, caso 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 empenho.<sup>10</sup> A limitação de movimentação financeira é mais problemática, já que culminará na vedação de desembolso pecuniário, o que muitas vezes sinalizará mora administrativa, pois a obrigação de pagar continuará existindo, o procedimento de pagamento que ficará retardado.<sup>11</sup>

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, nem depende do juízo político por parte do gestor. **Trata-se de medida absolutamente cogente, ato plenamente vinculado de responsabilidade fiscal**.<sup>12</sup>

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.

Nesse diapasão, sobreleva referenciar que, como bem observado no relatório da Comissão Técnica do TCE-PA (**capítulo 2.4.1.3**), a edição das Leis Complementares nº 192 e 194, ambas de 2022, impactaram negativamente na arrecadação do ICMS sobre as principais atividades tributadas no destino e que, sozinhas, representam mais de 35% da receita arrecadada, quais sejam: **combustíveis, energia e comunicação**. O gráfico abaixo demonstra, em comparação com 2021, substancial queda na representatividade dessas atividades na receita do ICMS, a despeito desse impacto ter sido sentido apenas no segundo semestre.

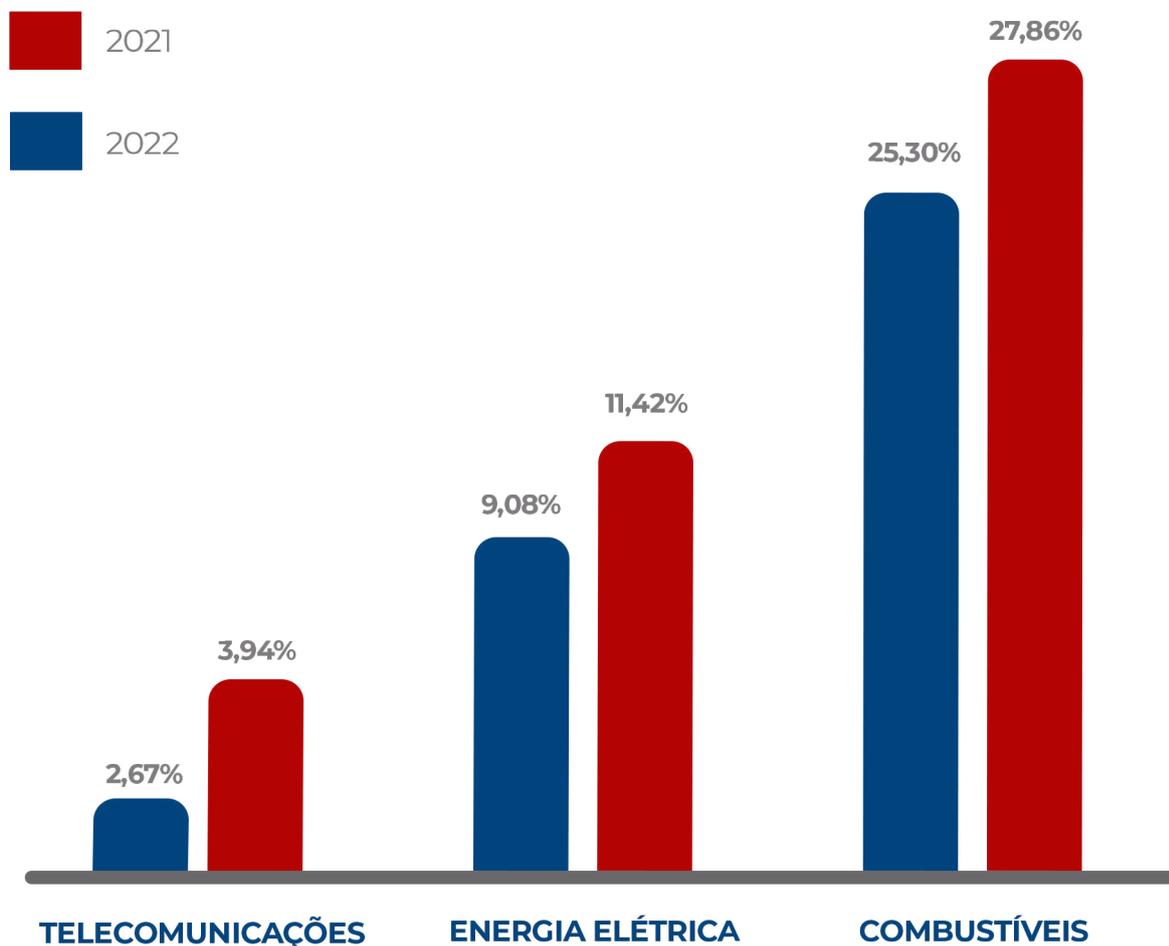
---

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

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

<sup>12</sup> 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)

**GRÁFICO 01** – COMPARATIVO ENTRE A ARRECADAÇÃO DE ICMS POR SEGUIMENTO ECONÔMICO, EM REPRESENTATIVIDADE PERCENTUAL (2021 E 2022).



**FONTE:** RELATÓRIOS DE ANÁLISES DE CONTAS DE GOVERNADOR 2021 E 2022.

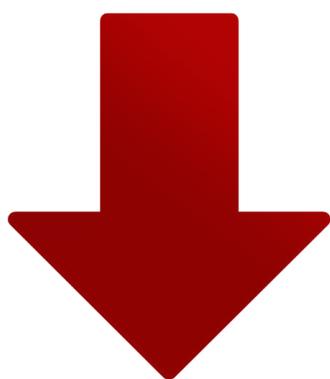
Fazendo-se o recorte apenas do segundo semestre, a queda arrecadatória nesse setores alcançou o brutal impacto de 22,80%, **o que corresponderia, segundo tabela 2.32 do Relatório Técnico a aproximadamente R\$1 bilhão a menos na arrecadação estadual.**

Em decorrência dessa clara interferência federativa, com potencial de afetação nas metas fiscais dos Estados, do DF e dos municípios, a própria LC n. 194/2022 (§ 1º do art. 9º) previu que, exclusivamente no exercício financeiro de 2022, os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados pelo descumprimento dos limites e das metas previstos na LRF no montante arrecadatório impactado pela referida lei.

**É dizer, o Governo do Estado do Pará poderia descumprir as metas fiscais em até um bilhão de reais, bem como desrespeitar os limites com despesa de pessoal, dívida consolidada e de disponibilidade de caixa até esse mesmo montante que, ainda assim, não haveria mácula a ser apontada.**

**Não obstante, o que se percebe é que o Estado do Pará cumpriu as metas de resultado nominal e primário, bem como manteve-se dentro de todos os limites previstos na LRF, pelo que se atesta que o responsável pela superior gestão orçamentária e financeira apresentou conduta fiscal de aderência ao que foi estipulado pelo Poder Legislativo estadual.**

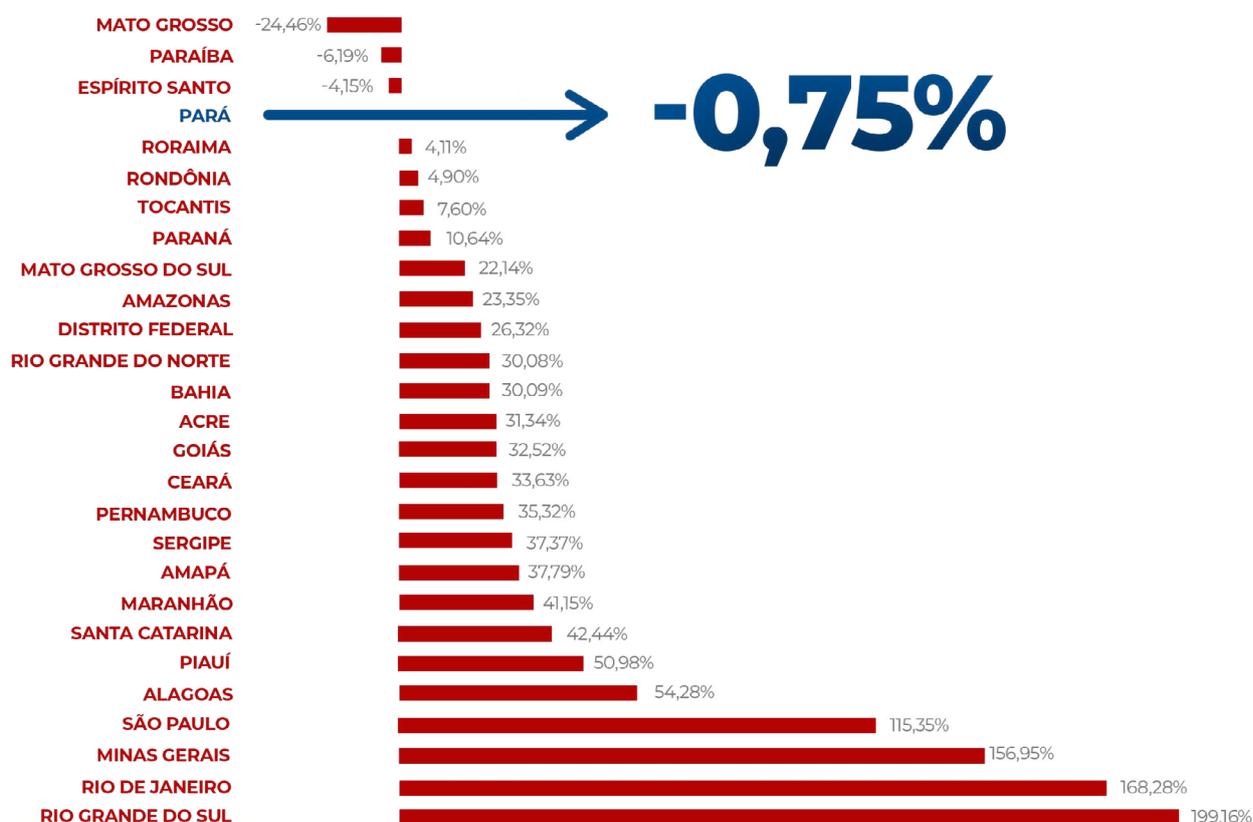
De fato, enquanto na LDO de 2022 foi estipulada meta de **superávit primário, na casa de R\$8,1 milhões, o resultado alcançado foi próximo de casa dos R\$237 milhões, o que denota, para além da observância da meta.** No que tange ao **resultado nominal**, os números são ainda mais contundentes, uma vez que, para uma **meta de déficit nominal de R\$348,5 milhões**, alcançou-se resultado **superavitário de R\$1 bilhão, diferença positiva superior a R\$1.391 bilhão**, o que representa diminuição da rota de endividamento do Estado do Pará.



## **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, tendo **o Estado do Pará apresentado o índice negativo de 0,75%**, resultante da relação entre a sua Dívida Consolidada Líquida (DCL) e a sua Receita Corrente Líquida (RCL), muito abaixo do limite legal de 200% e **o que lhe coloca como o 4º estado com menor endividamento.** É o que o gráfico abaixo revela:

**GRÁFICO 02 - % DA DCL/RCL (ESTADOS E DF)**



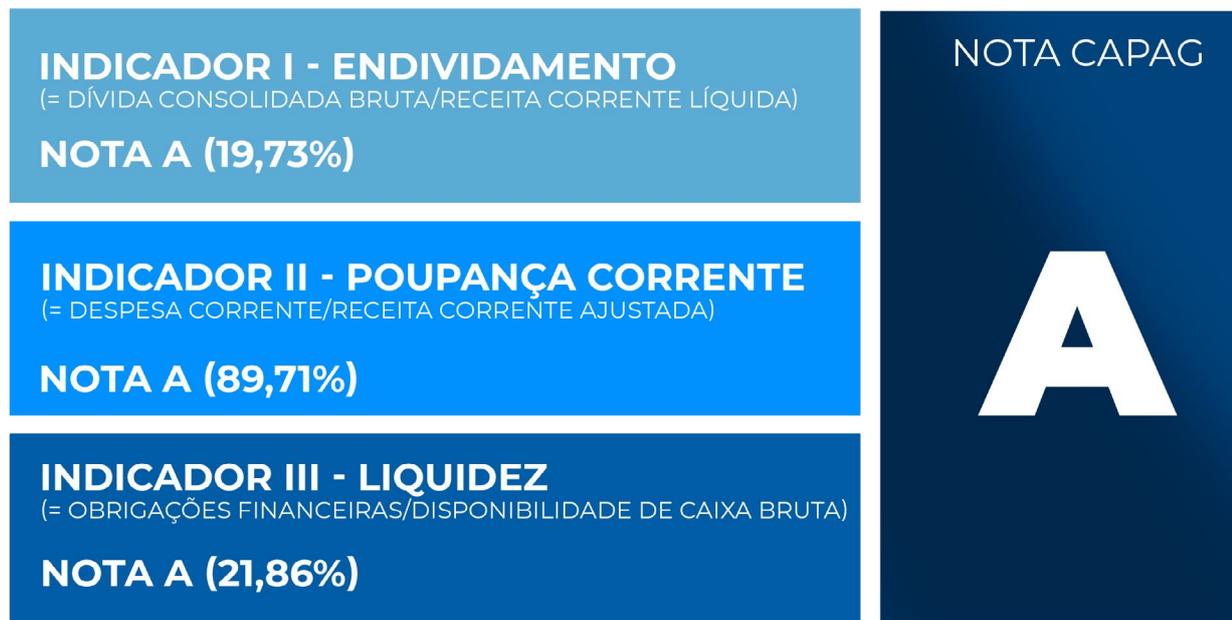
**FONTE:** ADAPTADO DE TESOUREIRO NACIONAL <sup>13</sup>

A saúde fiscal do Estado do Pará também está refletida na análise da capacidade de pagamento (Capag) dos entes federativos, conforme critérios definidos na Portaria do Ministério da Economia n. 5.623/2022, que levam em consideração o endividamento, a poupança corrente e a liquidez. Segundo a referida norma, os entes que obtiverem nota geral **A** ou **B** a realização de empréstimos com garantias da União, ao passo que os classificados com notas **C** ou **D**, serão considerados de alto risco e não terão o mesmo benefício. Vale dizer, **o Estado do Pará vinha desde 2020 alcançando a nota B** <sup>14</sup>, mas em 2022 obteve um triplo A:

<sup>13</sup> Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/visao-integrada-das-dividas-da-uniao-dos-estados-do-distrito-federal-e-dos-municipios>. Acesso em 15/05/2023.

<sup>14</sup> Vide último Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:45586](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:45586). Acesso em 15/05/2023.

QUADRO 01 – CAPAG DO ESTADO DO PARÁ EM 2022



FONTE: ADAPTADO DE TESOUREIRO TRANSPARENTE/CAPAG/DADOS ABERTOS <sup>15</sup>

Vê-se, portanto, com bons olhos essa evolução no nível de solidez e de credibilidade das finanças públicas estaduais, o que lhe confere uma espécie de “selo de bom pagador”, possibilitando acesso a financiamentos com as melhores taxas de juros, sobretudo porque poderá contar com a União como garantidor.

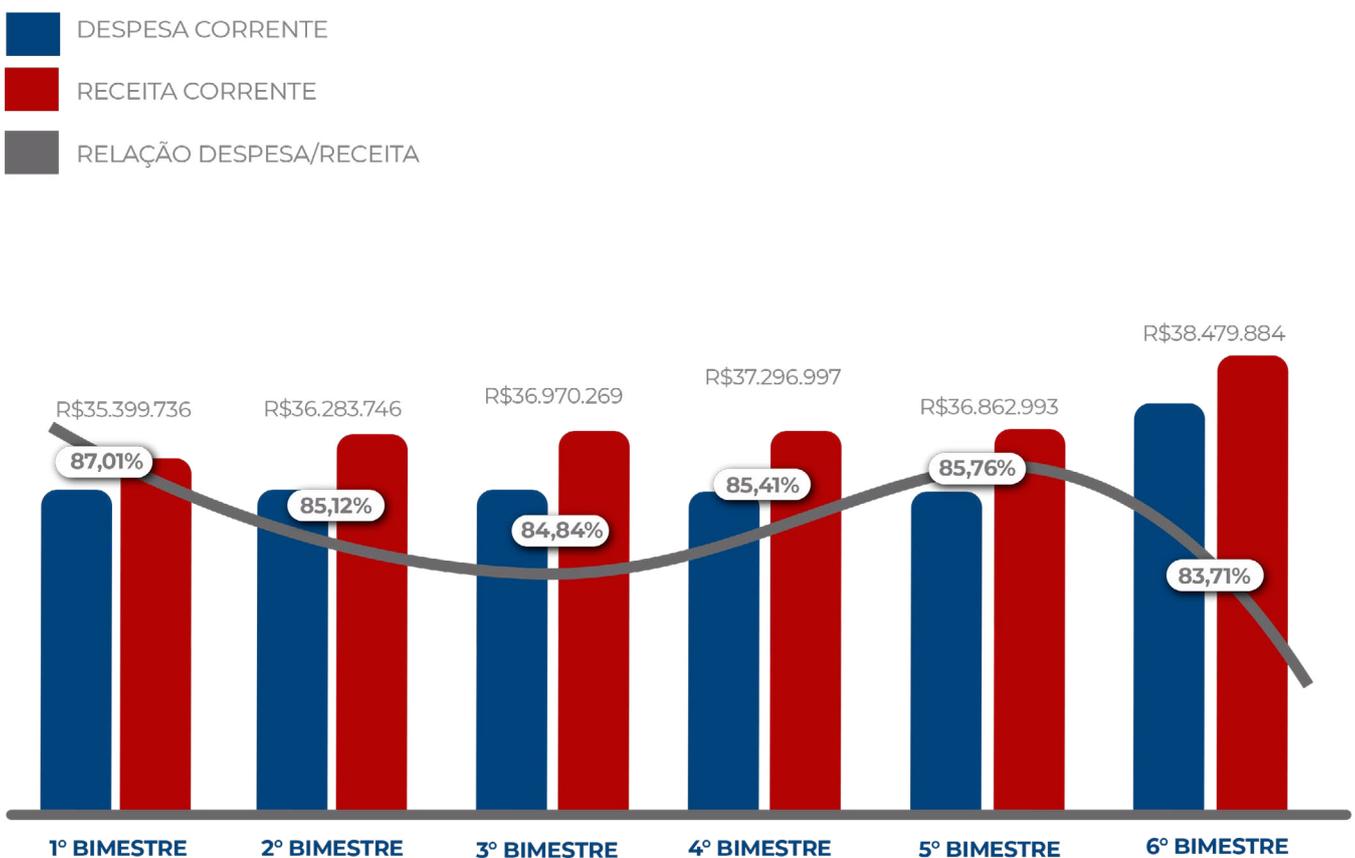
Em acréscimo, como ponto positivo, é válido destacar o cumprimento dos limites de despesa com pessoal, tanto do Poder Executivo quanto de todo o Estado do Pará. **O opinativo ministerial recomenda, no entanto, prudência no aproveitamento da margem fiscal aberta, priorizando sua alocação em investimentos para que não sejam criadas despesas obrigatórias de caráter continuado com base em cenário arrecadatário especialmente favorável, sobretudo a partir da expectativa de uma reforma tributária que poderá impactar o principal tributo de arrecadação do Estado: o ICMS.**

No mais, não foram necessárias medidas de recondução a quaisquer dos limites impostos pela LRF, à míngua de extrapolamento deles, e a Comissão 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.

<sup>15</sup> Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/f04a675e-4e5a-4e88-98de-acc3e22bf778/resource/58a9df19-5b0f-4bac-af00-254ff2a969ff/download/Capag-Estados-2022-1-revisada.xlsx>. Consulta em 15/05/2023.

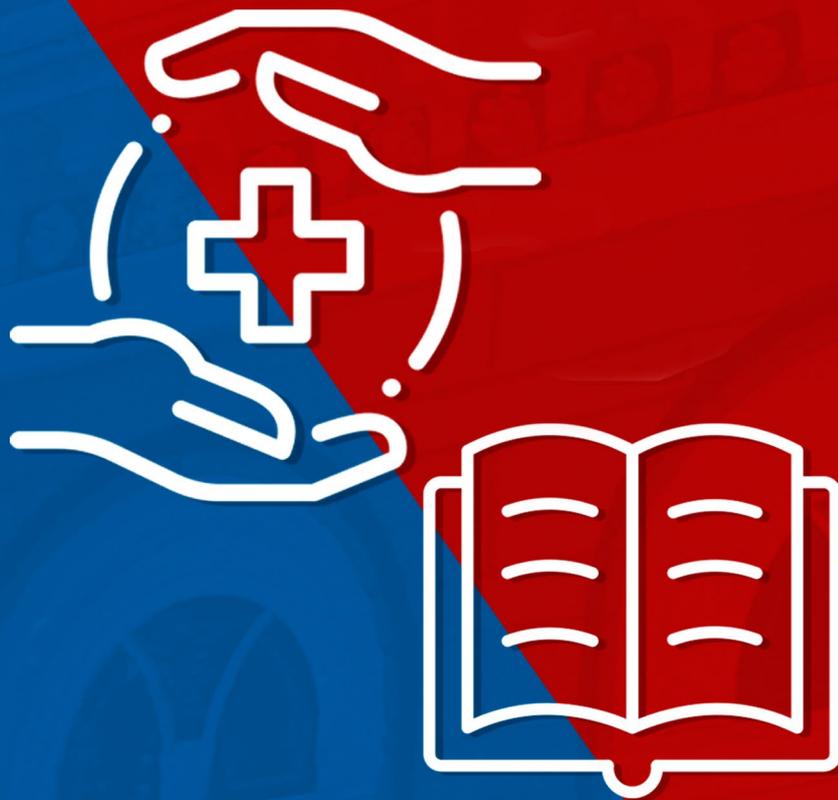
Avançando a análise, cumpre-nos asseverar que a Emenda Constitucional n. 109, de 15 de março de 2021, acrescentou à Constituição Federal o art. 167-A, que possibilitou a adesão à nova âncora fiscal - não obrigatória - no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e que se consubstancia na imposição do limite de 95% de despesas correntes sobre as receitas correntes. Se esta relação superar 95% 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 2022, elaborou-se o gráfico a seguir:

**GRÁFICO 03** – DESPESAS CORRENTES VS RECEITAS CORRENTES (ART. 167-A, CF)



**FONTE:** RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – 1º AO 6º BIMESTRE 2022

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 **83,71%, 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.**



DOS PISOS DE EDUCAÇÃO E DE SAÚDE

À guisa de como determinam o art. 212 da Constituição Federal e o art. 69 da Lei nº 9.394/1996, os estados devem aplicar, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do Ensino (MDE), **25%**, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências.

Considerando que a Receita Líquida de Impostos (RLI) do Estado do Pará, no exercício de 2022, foi de R\$ 27,837 bilhões, o limite mínimo de aplicação com MDE seria de R\$6,959 bilhões (= 25%), ao passo que **o valor efetivamente empregado foi de R\$7,160 bilhões, ou seja, correspondente a 25,72% da RLI.**

Outrossim, foram cumpridas as exigências constitucionais e legais de destinação de recursos para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), tendo o Estado do Pará, conforme apurado pela Comissão Técnica, contribuído ao Fundeb no total de R\$5,1 bilhões, proveniente das receitas dos impostos estaduais (R\$3,1 bilhões) e das transferências constitucionais recebidas da União (retenção de R\$2,0 bilhões).

Notabiliza-se, ainda, que foi cumprida a disposição legal de aplicação de 70%, no mínimo, dos recursos oriundos do Fundeb para o pagamento de remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, na medida em que, ao cabo, **o Estado do Pará destinou 95,48% dos recursos para esse fim.**

É pertinente sublinhar que o art. 214 da Constituição Federal 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. Afora o Plano Nacional, coexistem ainda as metas do Plano Estadual de Educação (PEE), cuja rota de cumprimento é igualmente de difícil concretização, sobretudo pelas dificuldades de obtenção de dados para o monitoramento.

A nosso sentir, além do 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 concerne ao piso em saúde, que demanda a aplicação de pelo menos 12% da RLI, o que se aferiu foi a ultrapassagem da aplicação mínima, alcançando-se a marca de 13,93%, **pelo que não há o que se reprochar também nessa questão.**



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 Distrito Federal.

Dito isso, e embora o resultado deficitário na ordem de bilhões de reais seja mais do que esperado, é novamente digno de se chamar atenção para o quadro especialmente gravoso do **Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM)**. Como assinala a Comissão Técnica, para SPSM as receitas de contribuições dos servidores militares somaram R\$275,484 milhões e são constituídas substancialmente pelas contribuições dos militares ativos (45,94%), inativos (43,20%) e pensionistas (10,87%). **As receitas totais do SPSM foram de R\$708,862 milhões, ao passo que as despesas totalizaram R\$1,711 bilhão**, o que resultou, exemplo de como ocorreu no exercício de 2021, **no déficit de mais R\$1 bilhão**, bem como a necessidade de aportes pelo Tesouro para cobertura de insuficiências financeiras em R\$988 milhões.

## SPSM

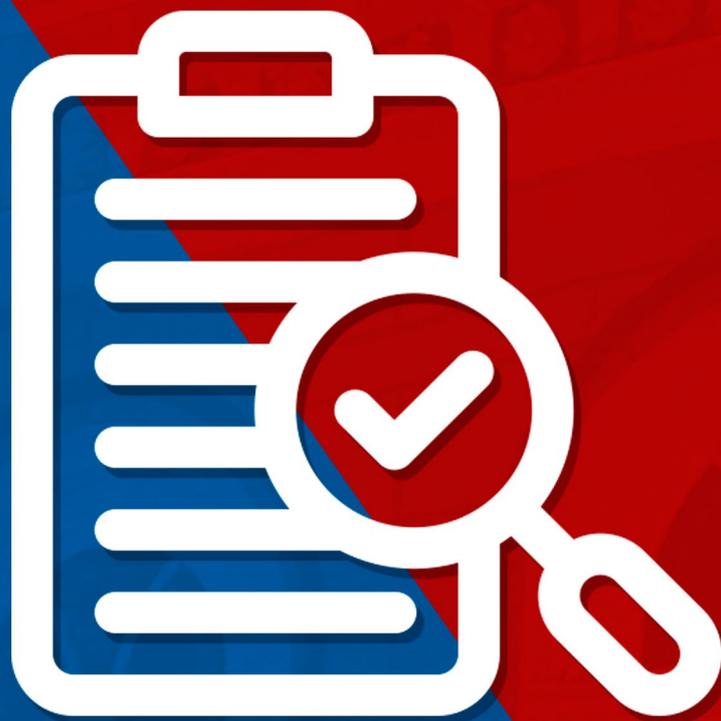
RECEITAS → **708 MILHÕES**

DESPEASAS → **1.711 BILHÕES**

**DÉFICIT** → **1 BILHÃO**

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 conseguem 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.



DAS RENÚNCIAS FISCAIS:  
TRANSPARÊNCIA E ACOMPANHAMENTO

É impossível falar das tentativas de desenvolvimento na Amazônia e não falar de incentivos fiscais. 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*.

Tanto a Constituição da República<sup>16</sup> quanto a Constituição do Estado do Pará<sup>17</sup> definem que, além da usual fiscalização das receitas e despesas, os Tribunais de Contas devem voltar seus olhos para o controle das renúncias de receitas.

Nesse diapasão, a LRF dispõe que o Anexo das Metas Fiscais da LDO conterà, dentre outros, um demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita. Segundo a doutrina, esse demonstrativo visa dar transparência e coerência para as renúncias fiscais dos entes federados, primeiro no sentido de evidenciar os valores estimados para os “benefícios” fiscais presentes e futuros, segundo no sentido informar quais serão as medidas adotadas para compensar a “perda” de receitas tão importantes para a efetivação da própria Carta Política, por meio dos objetivos, direitos e garantias fundamentais nela previstos.<sup>18</sup>

A esse custo dos benefícios fiscais que geram renúncia de receita, a doutrina achou por bem cunhar de “gasto tributário” (*tax expenditure*)<sup>19</sup>, 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 2022 do Estado do Pará<sup>20</sup>, Lei Estadual nº 9.292, de 19 de julho de 2021, discrimina os gastos tributários paraenses da seguinte forma:

---

<sup>16</sup> CRFB: Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

<sup>17</sup> CE-PA: Art. 115. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

<sup>18</sup> OLIVEIRA, Weder de. **Curso de Responsabilidade Fiscal – Direito, Orçamento e Finanças Públicas**. – Belo Horizonte : Fórum, 2013.

<sup>19</sup> SURREY, Stanley S. **Pathways to tax reform: the concept of tax expenditures**. Boston: Harvard University Press, 2013.

<sup>20</sup> Disponível em: <https://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/08/Lei-LDO-2022-com-LEI-PERODO-ELEITORAL.pdf>. Pág. 99. Acesso em: 10/05/2023.

ESTIMATIVA E COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA (2022 a 2024)

R\$ 1,00

TRIBUTO	MODALIDADE	PROGRAMAS/SETORES /BENEFICIÁRIOS				COMPENSAÇÃO
			2022	2023	2024	
ICMS	CRÉDITO PRESUMIDO	POLÍTICA DE INCENTIVOS DO ESTADO - AGROINDÚSTRIA	67.503.321	71.572.033	75.826.865	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	-	-	-	
		POLÍTICA DE INCENTIVOS DO ESTADO - INDÚSTRIA EM GERAL	48.497.659	51.420.819	54.477.696	
		POLÍTICA DE INCENTIVOS DO ESTADO - INDÚSTRIA DO PESCADO	2.259.680	2.395.880	2.538.311	
	REDUÇÃO DE BASE DE CÁLCULO	POLÍTICA DE INCENTIVOS DO ESTADO - AGROINDÚSTRIA	17.370.559	18.417.556	19.512.448	
		POLÍTICA DE INCENTIVOS DO ESTADO - INDÚSTRIA DA PECUÁRIA	-	-	-	
		POLÍTICA DE INCENTIVOS DO ESTADO - INDÚSTRIA EM GERAL	10.408.336	11.035.691	11.691.743	
		POLÍTICA DE INCENTIVOS DO ESTADO - INDÚSTRIA DO PESCADO	116.517	123.540	130.884	
	ISENÇÃO	VEÍCULOS AUTOMOTORES DESTINADOS A DEFICIENTES	1.195.221	1.267.262	1.342.599	
		LEI 6.572/2003 - LEI SEMEAR	10.000.000	10.000.000	10.000.000	
	OUTROS	REGIMES TRIBUTÁRIOS DIFERENCIADOS (RTD) - INFORMÁTICA	54.236.817	57.505.901	60.924.526	
		REGIMES TRIBUTÁRIOS DIFERENCIADOS (RTD) - MEDICAMENTOS	57.083.022	60.523.658	64.121.684	
		REGIMES TRIBUTÁRIOS DIFERENCIADOS (RTD) - INDUSTRIA DE PALMITO	1.861.217	1.973.400	2.090.715	
		REGIMES TRIBUTÁRIOS DIFERENCIADOS (RTD) - INDÚSTRIA DA CARNE	245.179.908	259.957.943	275.411.987	
REGIMES TRIBUTÁRIOS DIFERENCIADOS (RTD) - REFEIÇÕES E FAST FOOD		61.726.377	65.446.888	69.337.591		
	REGIMES TRIBUTÁRIOS DIFERENCIADOS (RTD) - COMÉRCIO ATACADISTA	49.962.553	52.974.009	56.123.221		
IPVA	ISENÇÃO	VEÍCULOS AUTOMOTORES DESTINADOS A DEFICIENTES	2.214.266	2.347.729	2.487.298	
		LEI 6.017/1996 - LEI IPVA	6.160.747	6.532.082	6.920.403	
ITCD	ISENÇÃO	LEI 5.529/1989 - LEI ITCD	455.329	482.774	511.474	
<b>TOTAL</b>			<b>636.231.528,65</b>	<b>673.977.164,36</b>	<b>713.449.444,82</b>	

FONTE: SEFA e SEDEME

De partida, vê-se que dos R\$636 milhões previstos de gasto tributário para o exercício fiscal de 2022, R\$470 milhões correspondem à soma dos benefícios fiscais oriundos dos Regimes Tributários Diferenciados (RTD) do ICMS, ou seja, cerca de 74% do total das renúncias fiscais estaduais.

No mais, como bem demonstrado no Relatório Técnico, a Lei Orçamentária Anual (LOA), para o exercício de 2022, alterou os valores da estimativa de renúncia de receita, majorando para R\$685 milhões. Ainda assim, após diligências da Comissão Técnica, foi constatado que os valores efetivamente renunciados foram na ordem de R\$775 milhões, o que demonstra a fragilidade dessas estimativas.

**É digno de registro que a Sefa tem mantido constante diálogo com o MPC-PA para tratar de diversas questões fiscais, sendo as renúncias tributárias uma delas. Nesse sentido, observa-se evidente intento no aprimoramento dos demonstrativos da renúncia de receita do Estado do Pará, inclusive por conta do Grupo de Trabalho constituído com o objetivo de elaborar sistema de gestão, controle e acompanhamento dessas renúncias (Portarias n.º 393/21 e n.º 603/21 da Sefa).**

Somente a título de exemplo, para evidenciar esse aprimoramento, em consulta à LDO de 2023 (Lei estadual n. 9.649/2022)<sup>21</sup> é possível identificar o incremento de informações no quadro das renúncias fiscais, como a inclusão dos benefícios de créditos presumidos de ICMS do Programa Sua Casa (vide art. 2º, I da Lei estadual n. 8.967/2019)<sup>22</sup>, além da adoção de novos critérios e metodologia de cálculo das renúncias<sup>23</sup>, o que resultou na alteração da estimativa de R\$636 milhões na LDO 2022 para R\$1,332 bilhão na LDO 2023.



Contudo, remanescem algumas oportunidades de melhoria.

A primeira delas é quanto à metodologia de cálculo das estimativas de renúncia, de modo que precisa **evidenciar o real custo fiscal decorrente dos benefícios concedidos, que, no caso do ICMS, se traduz no cálculo da diferença entre a alíquota diferenciada real e a alíquota padrão do tributo, ressalvada a possibilidade de desconto de eventuais créditos que os beneficiários teriam direito.**

Outra oportunidade de melhoria está na disposição, no quadro das renúncias fiscais da LDO e da LOA, dos valores decorrentes do perdão de juros e/ou multas tributárias oriundos de programas regularização fiscal – como, por exemplo, os advindos do Prorefis (art. 2º da Lei estadual n. 9.389/2021)<sup>24</sup>. De fato, embora possam ser justificáveis e meritórios,

<sup>21</sup> Disponível em: <https://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/08/LDO-2023-Publicada-IOE.pdf>. Acesso em: 10/05/2023.

<sup>22</sup> Art. 2º O Programa SUA CASA consistirá na concessão:

I - **de crédito outorgado do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS**, ao contribuinte estabelecido no Estado do Pará que, em operação interna, fornecer mercadorias a serem utilizadas na construção, reforma, ampliação, melhoria ou adaptação da unidade habitacional, no âmbito do Programa SUA CASA; (grifo nosso)

<sup>23</sup> É o que consta na LDO 2023: “Nesse sentido, na LDO 2023 estão sendo demonstrados valores de renúncia fiscal de programas e tratamentos tributários especiais - como produtos da cesta básica, laticínios industriais, comércio de máquinas pesadas e Programa Sua Casa - que já vigoravam em anos anteriores, mas que não eram classificados como incentivo fiscal ou não dispunham de metodologia ou instrumentos para adequada quantificação. Além disso, a Secretaria de Estado da Fazenda está aperfeiçoando a metodologia de cálculo da renúncia de receitas. No caso da Política de Incentivos do Estado, por exemplo, o valor da renúncia - que antes era estimado com base nos dados apresentados nos projetos encaminhados pelas empresas requerentes de incentivos à SEDEME - foi calculado com base nas declarações (DIEF) apresentadas pelas empresas incentivadas nos últimos três anos (2019, 2020 e 2021).”

<sup>24</sup> Art. 2º O débito poderá ser pago, nas seguintes condições: I - em parcela única, com redução de até 95% **(noventa e cinco por cento) das multas e juros**, se recolhidos, em espécie, integralmente, conforme prazo previsto em regulamento; II - em até 20 (vinte) parcelas mensais e sucessivas, com redução de até 85% **(oitenta e cinco por cento) das multas e juros**; III - em até 40 (quarenta) parcelas mensais e sucessivas, **com redução de até 75% (setenta e cinco por cento) das multas e juros**; ou IV - em até 60 (sessenta) parcelas mensais e sucessivas, **com redução de até 65% (sessenta e cinco por cento) das multas e juros**.

os programas de regularização tributária, acaso envolvam abatimento de juros e multas, devem ser compreendidos no conceito de renúncia fiscal, recebendo o tratamento jurídico do art. 14 da LRF. Não se questiona a legítima adoção de instrumentos hábeis para promover eficiência arrecadatória (recuperar créditos), porém há razões jurídicas suficientes para concluir que “abrir mão” de juros e multas tributárias, ainda que por meio de acordos administrativos e judiciais, é, juridicamente falando, renúncia de receita e, como tal, conduz a impactos fiscais que precisam ser controlados.<sup>25</sup>

Ademais, sabe-se que o assunto do gasto tributário 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, a exigir maior esforço fiscal dos grupos não beneficiados, e, ao fim, a facilitar o desequilíbrio das contas públicas.

O Relatório da Comissão Técnica também aponta o problema da opacidade que ainda permeia as renúncias fiscais. O princípio da transparência orçamentária substantiva demanda que todo ato que culmine em gasto tributário, seja legislativo ou administrativo, 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.”<sup>26</sup> 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 eficácia.<sup>27</sup> **Se, por um**

---

<sup>25</sup> Não dispensa lembrar que o art. 14 da LRF não traz um rol taxativo de hipóteses que configuram renúncia fiscal, preocupando-se mais com os efeitos fiscais do instrumento a ser utilizado: “que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado”.

<sup>26</sup> 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)

<sup>27</sup> 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

**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 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 (por CNPJ), 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 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 se 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 muito se

---

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)

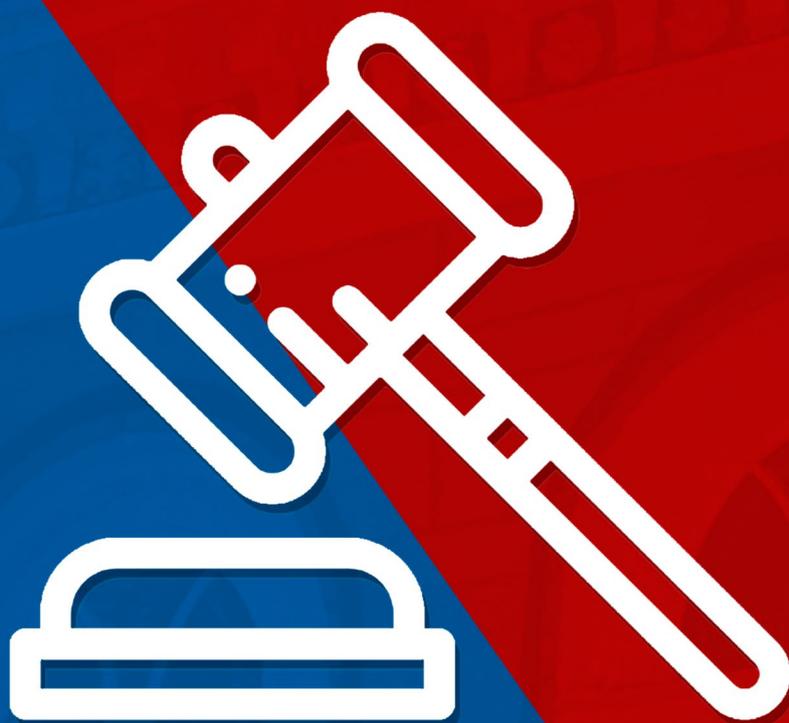
assemelharem ao gasto direto, merecem transparência equivalente, isso porque, se ao invés de benefício fiscal fosse deferido às empresas subvenção econômica direta para estimular suas atividades, o valor repassado restaria de maneira cristalina nos orçamentos, sem qualquer consideração acerca de eventual 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.

Destarte, é preciso encarar com senso de resolutividade o resultado da avaliação feita pela Comissão Técnica do TCE-PA acerca da estrutura do Poder Executivo para acompanhamento e fiscalização dos benefícios fiscais concedidos (Inspeção Ordinária nº 018658/2022). De acordo como dispõe o art. 12, § 4º da Lei estadual nº 6.489/2002, **deve-se avaliar anualmente os impactos das políticas de incentivos fiscais do Estado do Pará**. Todavia, mesmo após terem sido solicitados os Relatório de Acompanhamento à Sedeme, órgão que preside a gestão da Política de Incentivos Fiscais do Estado do Pará, não se apresentou relatórios relativos aos exercícios financeiros mais recentes. O fato sugere problemas na governança das renúncias fiscais, que se corporifica pelas deficiências de controle, de monitoramento e de avaliação dos benefícios concedidos, impossibilitando que se conheçam os reais impactos que esses instrumentos fiscais causam para a sociedade, para a economia e para as finanças públicas.

Sobre esse assunto, cumpre lembrar que a Emenda Constitucional n. 109/2021 trouxe diversos dispositivos que tratam da **constante necessidade de avaliação das políticas públicas**, entre as quais não se exclui as políticas públicas operacionalizadas por renúncias fiscais. Um desses dispositivos determina que “os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei” (§ 16º do art. 37 da CF/88). Outrossim, previu que os resultados dessa avaliação deverão ser observados, no que couber, na formulação das leis do PPA, da LDO e da LOA (§ 16º do art. 165 da CF/88).

Por fim, sugere-se que entre os requisitos para a concessão dos RTDs do ICMS esteja a necessidade de apresentar documentos aptos a comprovar o cumprimento do disposto no § 4º do art. 28 da CE/89, no sentido de que os beneficiários demonstrem que não estão em débito com o sistema de seguridade social; não descumpriram a legislação trabalhista ou normas e padrões de proteção ao meio ambiente e não desrespeitaram os direitos da mulher, notadamente os que protegem a maternidade.



DAS REGRAS E DOS LIMITES APLICÁVEIS  
EM FINAL DE MANDATO

Tratando-se do final de mandato eletivo, faz-se necessário observar se foram obedecidas as regras e os limites estabelecidos na legislação. Com efeito, ao longo de toda a Lei de Responsabilidade Fiscal são estabelecidas regras especiais quanto ao último ano de mandato dos titulares de poder ou órgãos referidos no seu artigo 20, entre os quais se encontra o titular do Poder Executivo Estadual, do Judiciário, do Legislativo e dos órgãos independentes.

O objetivo dessas regras, pode-se dizer, é evitar a assunção de compromissos e a realização de gastos no encerramento do mandato – que devam ser honrados e suportados pelo sucessor do cargo. Finca-se, dessa forma, uma limitação ao gozo do exercício político do mandato em razão de valores tidos como superiores ao interesse público e devidamente tatuados na lei. Como é intuitivo, regras de final de mandato são de suma importância, já que a responsabilidade fiscal é normalmente associada a medidas antipáticas de contenção de despesas e de retardamento na concessão de benefícios, o que costuma demandar indesejável ônus político ao gestor.

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

Nesse passo, como esclarecem Carlos Maurício Figueiredo e Marcos Nóbrega, consolidou-se a ideia de que o gestor, ao assumir o mandato, tem como sua primeira missão “arrumar a casa”, em virtude do desequilíbrio fiscal provocado pelo antecessor<sup>28</sup>. As regras de restrições de final de mandato presentes na LRF são fundamentalmente três: 1. nulidade do ato que aumentar a despesa total com pessoal nos últimos cento e oitenta dias do mandato (art. 21, parágrafo único); 2. Proibição de contratar operação de crédito por antecipação de receita orçamentária – ARO, no último ano do mandato (art. 38, IV, “b”); e 3. Vedação de contrair obrigação de despesa nos oito últimos meses do mandato, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa (art. 42).

De prima, a LRF prevê que é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo (art. 21, II). Convém observar as balizas que a doutrina traz sobre esse dispositivo:

---

<sup>28</sup>Cf. FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. **Responsabilidade fiscal: aspectos polêmicos**. Fórum: Belo Horizonte, 2006. p. 85.

a intenção do legislador [...] foi impedir que, em fim de mandato, o governante pratique atos que aumentem o total de despesa com pessoal, comprometendo o orçamento subsequente ou até mesmo superando o limite imposto pela lei, deixando para o sucessor o ônus de adotar as medidas cabíveis para alcançar o ajuste. O dispositivo, se fosse entendido como proibição indiscriminada de qualquer ato de aumento de despesa, inclusive atos de provimento, poderia criar situações insustentáveis e impedir a consecução de fins essenciais, impostos aos entes públicos pela própria Constituição.<sup>29</sup>

Conforme se pôde perceber, a despesa com pessoal não apenas não aumentou nos últimos 180 dias do mandato, como, em verdade, até diminuiu, passando de 39,93% da RCL para 39,56%, o que demonstra o pleno atendimento dessa cláusula de final de mandato.

Também dispõe o art. 42 da LRF:

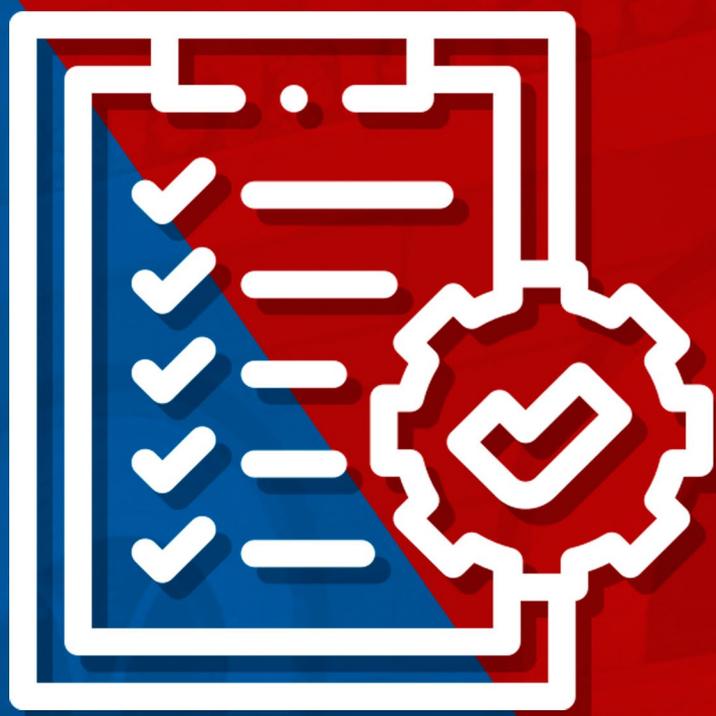
**Art. 42.** É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

É importante observar que o supracitado dispositivo não veda o empenho de despesas contraídas antes dos últimos dois quadrimestres do mandato, mas sim o reconhecimento de um novo compromisso por meio de contratos, ajustes ou outros instrumentos, sem que haja disponibilidade de caixa para o respectivo pagamento. Na prática, essa verificação é feita por meio do cotejo entre a situação de disponibilidade financeira dos meses de abril e de dezembro, de maneira que se a situação financeira tenha passado de superavitária ou equilibrada para deficitária, há o indicativo de descumprimento do artigo 42 da LRF. No caso em apreço, a Comissão Técnica do TCE-PA apurou que as disponibilidades de caixa, verificadas em 31/12/2022, foram mais do que suficientes para saldar todas as obrigações financeiras do Estado (**capítulo 4.4 do Relatório Técnico**).

Por fim, consoante o art. 38, IV, b da LRF, também não se permite, no último ano de mandato, que o gestor realize as chamadas operações de crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO), destinadas a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro. Nesse sentido, a Comissão Técnica identificou que “Em consulta ao Siafem, constatou-se também que não houve realização de operações de crédito por ARO no exercício de 2022” (**capítulo 4.3.4 do Relatório Técnico**).

Pelo exposto, naquilo que diz respeito às limitações impostas para o final de mandato, foram cumpridas as regras estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

<sup>29</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 6. ed. São Paulo: SARAIVA, 2012, p. 212.



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 2022**, 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. 265/270), sem embargo das **seguintes recomendações** que se sugere adicionalmente, todas direcionadas ao Poder Executivo estadual:

**1.** 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.** O aperfeiçoamento da transparência das renúncias fiscais, sobretudo as concernentes ao Regime Tributário Diferenciado e aos deferidos com base na Política de Incentivos, de modo que sejam identificados, de forma individualizada, todas as empresas beneficiárias (por CNPJ), 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.** Sejam dispostos nos Demonstrativos da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, da LDO e da LOA, os valores decorrentes de anistia e/ou remissão de juros e de multas tributárias, em decorrência de programas de regularização fiscal, bem como que sejam avaliados, na forma do art. 14 da LRF, os possíveis impactos gerados por esse tipo de programa, principalmente quanto ao estímulo à inadimplência;

**4.** Sejam realizadas ações efetivas de controle, de monitoramento e de avaliação dos benefícios fiscais concedidos, inclusive elaborando e divulgando, anualmente, **plano de avaliação dos impactos dos incentivos fiscais do Estado do Pará**, que contemple os reais impactos que esses instrumentos fiscais causam para a sociedade, para a economia e para as finanças públicas, além de viabilizar o atesto do cumprimento das condicionantes, tudo em observância ao disposto na Lei Estadual nº 6.489/2002 (art. 12, § 4º) e na Constituição Federal (§ 16º do art. 37 e § 16º do art. 165);

**5.** Que entre os requisitos para a concessão dos RTDs do ICMS esteja a necessidade de documentação pertinente que comprove o cumprimento do que dispõe o § 4º do art. 28 da CE/89, no sentido de que os beneficiários demonstrem que não estão em débito com o sistema de seguridade social; que não descumpriram a legislação trabalhista ou normas e padrões de proteção ao meio ambiente e que não desrespeitaram os direitos da mulher, notadamente os que protegem a maternidade.

**6.** 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;

**7.** 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;

**8.** Que se avalie a inclusão na LDO dos vindouros exercícios financeiros dispositivo que determine que as proposições legislativas que concedam, renovem ou ampliem benefícios tributários tenham cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos; estejam acompanhadas de metas e objetivos, preferencialmente quantitativos; e designem com clareza o órgão gestor responsável pelo acompanhamento e pela avaliação do benefício tributário quanto à consecução das metas e dos objetivos estabelecidos, cabendo a este órgão gestor definir os indicadores para acompanhamento das metas e dos objetivos estabelecidos no programa sobre o qual se dará publicidade a suas avaliações.

É o parecer.

Belém, 18 de maio de 2023.

*Assinado eletronicamente*  
Patrick Bezerra Mesquita  
**PROCURADOR-GERAL DE CONTAS**