

ART. 21, PARÁGRAFO ÚNICO E ART. 22, PARÁGRAFO ÚNICO, I DA LRF. VIOLAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL. RECOMENDAÇÕES.

1 – As contas de governo possuem um caráter especial, configurado tanto pelo seu conteúdo, que se compõe dos resultados globais da atuação governamental, quanto pela competência para seu julgamento, que é do Parlamento.

2 – O equilíbrio das contas públicas, em última instância, é o objetivo da responsabilidade fiscal.

3 – As metas fiscais representam os resultados a serem alcançados para variáveis fiscais visando atingir os objetivos desejados pelo ente da federação em relação à trajetória de endividamento no médio prazo.

4 – As metas fiscais possuem natureza programática, estão em constante processo de revisão e são indicadores relacionados ao controle da dívida pública.

5 – Decretos de abertura de créditos adicionais dizem respeito unicamente à gestão orçamentária, uma vez que representam mero planejamento. Os reflexos dos aludidos decretos sobre quaisquer metas de resultado dependem da gestão financeira.

6 – O governo não possui total controle sobre os fatores que influenciam nas variáveis da equação fiscal, não podendo ser automaticamente responsabilizado em caso de não atingimento de alguma meta.

7 – A análise do compromisso do estado com a União, firmado no bojo do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF) extrapola o objeto das contas de governo, além de ser tarefa de competência da Secretaria do Tesouro Nacional.

8 – A Lei n. 8.802/2018 configura ato de revisão geral anual, tendo em vista que o seu propósito consistiu na eliminação dos efeitos deletérios da inflação na remuneração dos servidores e que a referida lei atingiu todas as carreiras do Poder Executivo estadual, e não uma determinada categoria específica.

9 – Não há falar-se em ofensa ao art. 22, parágrafo único, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) mediante a edição da Lei n. 8.802/2018 porque esse dispositivo da LRF ressalva a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição da República (CF/1988), a qual foi materializada, no Poder Executivo do estado, por meio da lei revisória em comento.

10 – Não há violação ao art. 21, parágrafo único, da LRF em face da edição da Lei n. 8.802/2018, que está excetuada da aludida regra fiscal em virtude da aplicação do art. 37, X, da CF/1988, e do princípio da máxima efetividade das normas constitucionais (ou princípio da interpretação efetiva). Além disso, os efeitos concretos da referida lei revisória ocorreram em abril de 2018 (art. 7º).

11 – Parecer prévio favorável à aprovação das contas, com recomendações. Voto:

O constituinte conferiu às contas de governo um caráter especial, configurado tanto pelo seu conteúdo, que se compõe dos resultados globais da atuação governamental, quanto pela competência para o seu julgamento, que foi atribuída ao Parlamento, incumbindo ao Tribunal de Contas a tarefa de elaborar parecer prévio para auxiliar nesse processo de avaliação das contas. Essa forma de julgamento das contas prestadas anualmente pelo Governador deriva do art. 92, XXVI, primeira parte, c/c o art. 116, I, da Constituição do Estado do Pará.

A doutrina especializada nesse tema sustenta que a avaliação de desempenho do Chefe do Executivo deve ser feita de forma global, e que o objeto desse julgamento “conterá o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, e demonstrará os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para a saúde, a educação, os gastos com pessoal”.

E a razão para o julgamento desse tipo de contas se dar pelo Parlamento, levando-se em consideração os aspectos políticos e todo o contexto socioeconômico, decorre justamente do fato de que elas “não contêm indicativos de irregularidades na ação dos ordenadores de despesas, mas apenas os resultados do exercício”.

José Ribamar Caldas Furtado, do mesmo modo, deixa claro que “na apreciação das contas de governo, o Tribunal de Contas analisará os macroefeitos da gestão pública”, demonstrando que atos administrativos não devem ser levados em consideração de forma isolada, mas a conduta do administrador como um todo, englobando as atividades de planejar, organizar, dirigir e controlar as políticas públicas.

Assim, ao apreciar as prestações de contas de governo, este Tribunal não pode adentrar no escopo das contas de gestão, nem invadir a discricionariedade do administrador público. A sua avaliação deve extrair os resultados da análise, em conjunto, de vários indicadores (metas e limites) que ajudam a entender se as contas públicas do ente federativo estão ou não equilibradas, sendo o alcance desse equilíbrio, em última instância, o objetivo da responsabilidade fiscal, conforme se extrai do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar federal n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). Os limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar estão entre esses indicadores, analisados nas contas de governo, com o objetivo de se obter um diagnóstico acerca da gestão das finanças públicas.

Os mencionados limites se configuram em “parâmetros estruturais, que não devem ser desrespeitados em nenhuma hipótese. Sua violação indica comprometimento direto da responsabilidade fiscal. As metas, em contraposição, apontam níveis ótimos a serem perseguidos de acordo com a conjuntura”.

E, apesar de também se constituírem em indicadores para análise das contas de governo, as metas possuem objetivo diverso dos limites, qual seja, o controle da dívida pública. Tal finalidade consta no próprio Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), quando diz que as “metas fiscais representam os resultados a serem alcançados para variáveis fiscais visando atingir os objetivos desejados pelo ente da federação quanto à trajetória

de endividamento no médio prazo”.

Referido manual também especifica que, no Demonstrativo de Metas Anuais, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), os resultados fiscais devem ser calculados como proporção do valor projetado do Produto Interno Bruto – PIB, pois, à medida que ele aumenta, elevam-se também as receitas tributárias e, portanto, maior se torna a capacidade de o governo pagar juros e amortizar dívidas, de modo a cumprir a mencionada trajetória de endividamento.

Ainda a respeito das metas, é importante frisar que, exatamente porque o seu atingimento é conjuntural e de natureza programática, e não essencialmente uma regra jurídica cogente, a LRF (art. 4º, § 1º) determina que sejam fixadas anualmente, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Assim sendo, conclui-se que elas são indicadores relacionados ao controle da dívida pública e que estão em constante processo de revisão, pois têm como parâmetro atualizações dos valores projetados para o PIB. Inclusive, na LDO para 2018, foi previsto um endividamento de 1,5311% em relação a um PIB-Pará projetado, à época, em R\$ 134,4 bilhões; já na LDO para 2020, elaborada pelo atual governo, a projeção do PIB estadual de 2018 foi revista e elevada para R\$ 156,7 bilhões, o que fez com que o percentual do endividamento fosse reduzido para 1,31% em relação a essa projeção atualizada. Essa revisão, que, na LDO, é parte integrante do Demonstrativo de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício Anterior, é mais uma evidência da relatividade dessas metas, pois a necessidade de elas serem avaliadas revela que, em determinadas ocasiões, elas possuem o risco de não serem atingidas.

Feita essa necessária introdução, cumpre destacar que, conforme atestado no relatório da Comissão de Análise das Contas de Governo, ao se analisar as presentes contas, verifica-se, no que diz respeito à gestão fiscal, que a despesa líquida com pessoal do Poder Executivo observou o limite legal definido na LRF, sem ultrapassar os limites prudencial e de alerta; que foram respeitados os limites definidos nas Resoluções do Senado Federal (RSF) ns. 40/2001 e 43/2001 para a Dívida Consolidada Líquida (DCL), para a concessão de garantias, para as operações de crédito realizadas e para a despesa executada com serviço da dívida pública (amortização, juros e encargos); que a disponibilidade de caixa líquida se mostrou suficiente para atender aos restos a pagar não processados inscritos no exercício de 2018, cumprindo, assim, a regra do art. 42 da LRF, atinente à assunção de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato do titular do Poder Executivo; e que foi observada a denominada “regra de ouro”, definida na Constituição da República (art. 167, III) e na LRF (art. 12, § 2º), considerando-se que o valor das operações de crédito não excedeu o montante das despesas de capital.

Certificou-se, ainda, que foram cumpridos os limites constitucionais e legais referentes aos percentuais mínimos de aplicação em ações e serviços públicos de saúde e na manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como o limite máximo de gastos com publicidade.

Ademais, da análise do relatório técnico sobre as demonstrações contábeis, constata-se que as contas governamentais estão equilibradas e que a situação patrimonial do estado, quanto às disponibilidades financeiras, mantém-se positiva, além do que a capacidade de gestão financeira das dívidas estaduais se encontra em condição favorável.

Até mesmo o Guia para o Governador 2019, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), retrata essa situação fiscal favorável do estado do Pará, que está com nota “B” na análise da capacidade de pagamento (CAPAG). Essa avaliação coloca o estado em posição de elegibilidade ao recebimento de garantia da União para novos empréstimos, sendo de R\$ 1,4 bilhão o espaço fiscal para contratação de operações de crédito.

Mas o Parquet de Contas considerou o não atingimento da meta de resultado primário como o ponto fundamental da primeira questão que norteia o seu opinativo pela emissão de parecer prévio desfavorável à aprovação das contas.

Dessa forma, faz-se necessário deixar claros os detalhes e as circunstâncias que envolvem o referido fato. Para tanto, deve-se ressaltar que a Comissão de Análise das Contas de Governo verificou que não foram realizadas receitas primárias suficientes para cobrir as despesas primárias. Por isso, parte destas foi custeada com recursos originários de superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior.

Nessa esteira, cumpre advertir que o mencionado superávit financeiro constitui, legalmente (art. 43, § 1º, I da Lei n. 4.320/1964), fonte para a abertura de créditos adicionais; e que os decretos que promovem a abertura desses créditos dizem respeito unicamente à gestão orçamentária, uma vez que representam mero planejamento. Os reflexos dos aludidos decretos sobre quaisquer metas de resultado dependem da gestão financeira, ou seja, do saldo efetivo de recursos apurado a partir da realização de receitas e despesas.

E em nota explicativa do Demonstrativo do Resultado Primário, constante do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 5º bimestre de 2018, o Poder Executivo estadual explica que a execução das políticas públicas planejadas para o exercício de 2018 dependeu da opção pela utilização legal da fonte de recursos provenientes de superávit financeiro de exercícios anteriores.

Dessarte, as despesas realizadas pelo estado serviram para a execução de políticas públicas importantes, sem descuidar da utilização de lastro permitido em lei.

Além disso, não se mostra razoável a indefinida conservação das reservas oriundas de sucessivos superávits primários, em detrimento da oportunidade de se incrementar a oferta de serviços públicos para a população, ainda mais quando se considera que o objetivo de se obter os citados superávits é a manutenção da dívida pública em níveis adequados e que, nesse aspecto, os números do estado do Pará permanecem bem distantes do limite máximo.