



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR CONSELHEIRO PRESIDENTE DO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ**

**URGÊNCIA PREVISTA NO ART. 42, VIII,¹
DO REGIMENTO INTERNO.**

Representação em consonância com as Diretrizes de Controle Externo da ATRICON 3211/2018 (Resolução ATRICON nº 02/2018), relacionadas aos pontos de controle 11.L e 11.R)

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ, vem, através do Procurador de Contas que esta subscreve, no desempenho de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático e a guarda da lei, nos termos delineados no art. 11 de sua Lei Orgânica (Lei Complementar nº 9/1992, com redação dada pela Lei Complementar nº 85/2013) e com fulcro nos artigos 130 da Constituição Federal e 41 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Pará, oferecer a seguinte

REPRESENTAÇÃO

em face da (1) Secretaria de Estado da Fazenda- SEFA, (2) Secretaria de Estado de Planejamento - SEPLAN, (3) Instituto de Assistência aos Servidores do Estado – IASEP, (4) Secretaria de Estado de Educação – SEDUC, (5) Secretaria de Estado da Saúde - SESPA, (6) Núcleo de Gerenciamento de Transporte Metropolitano – NGTM, pelos fundamentos de fato e de direito que se passa a expor.

¹ Art. 42. Consideram-se urgentes, e nessa qualidade terão tramitação preferencial, os documentos e processos referentes a: VIII - representações **que possam resultar dano ao erário estadual ou irregularidade grave;**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

I. DA SÍNTESE FÁTICA

Tem sido recorrente no julgamento das contas anuais do governo, bem como nos processos referentes aos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREOs), o apontamento de possível desvirtuamento do manejo de Despesas de Exercícios Anteriores – DEAs, o que, além de provável degeneração do instituto, **tem o condão de falsear importantes dados fiscais que mensuram a saúde das contas públicas, especialmente o resultado primário e o superávit financeiro.**

No ano fiscal de 2017, o pagamento de DEAs, a que se refere o art. 37 da Lei 4.320/64, totalizou, somente no âmbito do Poder Executivo, **o montante de R\$688 milhões de reais**. No ano fiscal de 2018, por sua vez, os dados contábeis já apontam para o uso de **mais de R\$800 milhões** no âmbito do Poder Executivo, o que, a título de comparação, **corresponde a materialidade superior a todo o orçamento do Poder Judiciário.**

Nos últimos cinco exercícios financeiros, o valor pago em DEA no âmbito do Poder Executivo alcançou a magnitude de quase R\$5 **bilhões**, o que é notavelmente evidenciado no quadro abaixo.

DEA empenhada por Poderes e Ministério Público (2014 – 2018)

EXERCÍCIO	PODER EXECUTIVO	PODER LEGISLATIVO	PODER JUDICIÁRIO	MINISTÉRIO PÚBLICO	TOTAL
2014	948.271.703	16.323.393	31.577.249	50.549.183	1.046.721.527
2015	1.550.349.909	9.870.830	37.179.518	45.093.566	1.642.493.823
2016	930.006.123	14.672.721	14.033.790	42.464.462	1.001.177.097
2017	714.633.634	18.488.208	10.608.490	67.483.980	811.214.311
2018	816.573.550	17.017.406	13.445.089	56.397.063	903.433.109

Fonte: Business Objetcs (Siafem 2014 a 2018)

Ocorre que essas despesas, de caráter excepcional, não processadas em época própria, acarretam compromissos orçamentários ao exercício futuro, inviabilizando, de certo modo, a implementação de políticas públicas planejadas e orçadas para o exercício em questão, o que



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

se revela especialmente sensível **em finais de mandato**, conforme a experiência pública brasileira demonstra.

Nesse sentido, foi aberto o Procedimento Apuratório Preliminar 2018/0113-9, cujo objeto principal era clarificar contabilmente o uso das DEAs no âmbito da administração pública estadual, para, a partir daí, propor soluções perante o Egrégio Tribunal de Contas do Estado. No bojo do referido PAP, consta a Nota Técnica CAO/MPC nº 005/2019, onde se verifica uma série de indícios de uso indevido do instituto, em consonância com os achados de auditoria do TCE nas contas anuais.

É de bom alvitre anotar que, embora o TCE venha apontando as possíveis irregularidades no uso de DEAs nas mais diversas entidades estaduais, esses apontamentos se dão primordialmente no julgamento das contas anuais e dos RREOs, processos que, por suas naturezas específicas, **não detém a capacidade de fechar o ciclo fiscalizatório**, ciclo que necessita, certamente, de procedimentos *in loco* e de acesso aos mais variados documentos de comprovação da despesa. Isto é, os dados contábeis extraídos do SIAFEM e do BO muito ajudam a identificar potenciais achados de auditoria, mas são insuficientes para, por si só, concluir pelas ilegalidades.

Desse modo, a presente representação tem como escopo justamente provocar a competência fiscalizatória do TCE para o assunto, de modo que o ciclo de fiscalização se complete à exaustão, e o diagnóstico da possível ilegalidade seja dado através de cognição exauriente, com prognóstico das soluções cabíveis, sem embargo de eventuais penalidades que se mostrarem pertinentes.

Ademais, conforme já mencionado no pórdico desta representação, os fatos aqui mencionados, bem com os pleitos de auditoria que dele se extraem, encontra respaldo expresso nas **Diretrizes de Controle Externo da ATRICON 3211/2018 (Resolução ATRICON nº 02/2018)**²,

² <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2019/01/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Aticon-02-2018-Diretrizes-3211-Gest%C3%A3o-Fiscal-1.pdf>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

relacionadas aos pontos de controle **11.L** (*se estão deixando de apropriar despesas orçamentárias dentro da competência de cada exercício para fazerem posteriormente, mediante a inscrição no elemento de despesa “Despesas de Exercícios Anteriores – DEA”, ensejando uma falsa compatibilidade entre suas disponibilidades e seus compromissos ao final do exercício*) e **11.R** (*se houve inscrições em restos a pagar pelas unidades jurisdicionadas, verificando a sua pertinência e respectivos pagamentos, especialmente no que diz respeito aos cancelamentos dos restos a pagar não processados, a fim de avaliar a consistência desse procedimento frente aos direitos de credores, evitando que se demonstre, de forma fictícia, que as disponibilidades da unidade eram suficientes para com suas despesas de restos a pagar, além da ocorrência de inscrições indevidas em DEA*).

Eis os fatos, expostos em aligeirada síntese. Passemos ao cotejo jurídico.

II. DO DIREITO

A. DO CABIMENTO E DA LEGITIMIDADE ATIVA

O consagrado direito à petição, de salvaguarda constitucional, é instrumentalizado nos Tribunais de Contas através do manejo de representações e denúncias. Visam ambos os institutos a um fim único: levar ao Tribunal de Contas o conhecimento de ato do poder público reputado ilegal, ilegítimo, ou antieconômico, clamando pela atuação da Corte na sua devida apuração e correição. O que difere, fundamentalmente, a denúncia da representação é a qualidade do sujeito ativo, posto serem as denúncias disponíveis a qualquer um do povo, ao passo que as representações possuem rol de legitimados ativos taxativamente expressos, correspondentes a determinadas autoridades públicas com atribuição e dever de zelar pelo bom desempenho do controle externo.

No âmbito do Tribunal de Contas do Pará não é diferente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

Denúncia e representação são tratadas na mesma sessão da Lei Orgânica, e sua regulação básica se extrai a partir dos art. 39 a 42 da LOTCE/PA. Ei-los:

Denúncias e Representações

Art. 39. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas do Estado.

Art. 40. A denúncia sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de prova ou indício concernente ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade.

Art. 41. A representação deverá ser encaminhada ao Presidente do Tribunal de Contas ou ao Conselheiro Relator, conforme o caso:

I - pelos titulares dos controles internos dos órgãos públicos, sob pena de serem considerados responsáveis solidários;

II - por qualquer autoridade pública Federal, Estadual ou Municipal;

III - pelas equipes de inspeção ou de auditoria;

IV - pelos titulares das unidades técnicas do Tribunal.

Art. 42. A fim de preservar direitos e garantias individuais, o Tribunal de Contas dará tratamento sigiloso às denúncias e representações, até decisão definitiva sobre a matéria.

Parágrafo único. O denunciante não se sujeitará a qualquer sanção administrativa, cível ou penal, em decorrência da denúncia, salvo em caso de comprovada má-fé. (grifo nosso)

Por sua vez, o Regimento Interno do TCE-PA esmiúça o procedimento das representações e denúncias do art. 226 ao art. 234, deixando assente no art. 230 que “Julgada procedente a denúncia e depois de esgotado o prazo para eventual recurso, a autoridade pública competente **será notificada para as providências corretivas e/ou punitivas cabíveis**” (grifo nosso).

Embora o art. 230 somente se refira à denúncia julgada procedente, sua aplicabilidade abrange igualmente as representações, de acordo com a norma extensiva prevista no art. 234: “*Aplicam-se às representações, no que couber, os dispositivos constantes dos arts. 227 a 233*”.

Ora, não pode haver dúvidas do cabimento da presente representação, já que a obediências aos ditames da responsabilidade fiscal bem como o legítimo uso de institutos da contabilidade pública, como o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

DEA, são matérias de nítida competência do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Pará (fiscalização do cumprimento das normas relativas à Lei de Responsabilidade Fiscal – art. 1º, inciso XV, do Regimento Interno do TCE-PA).

De outra banda, o autor da representação é o próprio Ministério Público de Contas, a quem a Constituição Federal atribuiu a missão de zelar pela ordem jurídica no âmbito dos Tribunais de Contas, e que é, evidentemente, autoridade pública estadual nos exatos termos no inciso II, do art. 41 da Lei orgânica do TCE. **Aliás, a legitimidade e o protagonismo do Ministério Público de Contas no oferecimento de representações é ilação que se extrai da própria lógica do sistema dos Tribunais de Contas.**

O que se pretende, portanto, por meio desta representação, é averiguar o cumprimento das normas fiscais vigentes, notadamente **a inserta no art. 37 da Lei 4.320/1964**, em consonância com os ditames da Constituição Federal.

B. DA LEGITIMIDADE PASSIVA.

Para fins de melhor controle dos resultados práticos advindos da procedência de representações que possuam caráter marcadamente genérico, isto é, com a aptidão **a afetar todas as unidades jurisdicionadas pelo Tribunal de Contas da União**, a Corte de Contas Federal desenvolveu o conceito de *“órgãos gestores superiores (OGSs)”* que podem ser definidos como aqueles com poder de centralizar as decisões sobre determinado assunto no âmbito da Administração Pública Federal (APF), normatizando e espraiando os procedimentos necessários e cobrando os resultados definidos dentro de cada Poder da República.

Não nos deixa mentir sobre o entendimento do TCU acerca do assunto o trecho a seguir, destacado do Acórdão 2.859/2013 Plenário:

“20. Por fim, considerando que o fato atinge toda a APF, a proposição de providências estruturantes deve ser endereçada aos órgãos governantes



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

superiores (OGS"s) da área, termo inicialmente talhado no Acórdão 2.308/2010-P, em referência específica à área de tecnologia da informação, mas que pode ser facilmente estendido para a área de logística como um todo.

21. Em analogia ao conceito insculpido nos Acórdãos 2.308/2010-P e 1.145/2011-P, pode-se dizer que os OGS"s em governança logística são aqueles que têm a responsabilidade de normatizar e fiscalizar o uso e a gestão dos recursos logísticos em suas respectivas áreas de atuação e com jurisdição específica sobre outros órgãos/entidades da APF. No presente caso, podem ser considerados os seguintes."

Assim, ao invés da representação ser endereçada em face de todas as unidades jurisdicionadas do Tribunal de Contas, o que, certamente, se transformaria em grande obstáculo para a efetividade e controle das imanações advindas da Corte de Contas, o TCU desenvolveu jurisprudência no sentido de bastar, nessas situações, a assinalação dos órgãos gestores superiores de cada poder e de cada órgão constitucional autônomo.

Tais lições podem ser perfeitamente trazidas para o âmbito da atuação do TCE/PA e da administração pública estadual (APE), forte na premissa que o processo deve ter como missão servir e se adequar ao direito material.

De fato, em representações como esta, hábil a trazer repercussão no seio de toda a administração pública estadual (APE) e em cada uma das unidades jurisdicionadas deste Egrégio TCE, melhor será que o Tribunal de Contas do Pará, ao invés de exigir o endereçamento da petição inicial em face de todas as unidades jurisdicionadas, **se limite a eleger os órgãos de governantes superiores da matéria tratada nos autos.**

Pegando por empréstimo esta valiosa jurisprudência do TCU é que elencamos tanto **a SEFA**, quanto **a SEPLAN**, ambas responsáveis pela gestão fiscal do Estado do Pará, como órgãos gestores superiores (OGSs) acerca da matéria tratada na presente representação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

Para além deles, sugerimos, outrossim, a inclusão do Instituto de Assistência aos Servidores do Estado – IASEP, da Secretaria de Estado de Educação – SEDUC, da Secretaria de Estado da Saúde -SESPA e do Núcleo de Gerenciamento de Transporte Metropolitano – NGTM, vez que foram essas entidades e órgãos que historicamente mais executaram DEAs, seja pelo critério de materialidade absoluta, seja pelo critério de materialidade proporcional. Isto é, os órgãos e as entidades aqui citados são os que tiveram maior volume de pagamento de DEA, tanto no que diz respeito aos valores pagos, quanto na proporção do valor pago com o orçamento da própria unidade.

Relação das 05 (cinco) unidades do estado que mais utilizaram DEA por grupo de despesas comparado com seus respectivos orçamentos empenhados (2018)

Órgão	Grupo Despesa	Montante DEA empenhado (2018)	Despesa empenhada por grupo (Orçamento 2018)	% em relação a despesa empenhada dos respectivos grupos de despesas
IASEP	Pessoal e encargos sociais	28.787,16	18.013.738,24	0,16
	Outras despesas correntes	330.581.953,67	729.746.861,31	45,30
	Investimentos	10.880,00	156.327,79	6,96
	Soma	330.621.620,83	747.916.927,34	44,21
SEFA	Pessoal e encargos sociais	178.871.962,71	553.718.712,45	32,30
	Outras despesas correntes	26.171.210,49	3.694.311.121,01	0,71
	Amortização e refinanciamento da dívida	11.858.146,40	325.209.706,60	3,65
	Soma	216.901.319,60	4.573.239.540,06	4,74
SEDUC	Pessoal e encargos sociais	5.041.976,83	2.653.569.191,29	0,19
	Outras despesas correntes	59.385.262,97	624.029.225,10	9,52
	Investimentos	7.832.713,54	221.515.427,31	3,54
	Amortização e refinanciamento da dívida	47.774,44	47.774,44	100,00
	Soma	72.307.727,78	3.499.161.618,14	2,07
NGTM	Outras despesas correntes	5.667,26	1.441.167,97	0,39
	Investimentos	30.265.704,36	158.459.158,24	19,10
	Soma	30.271.371,62	159.900.326,21	18,93
SESPA	Pessoal e encargos sociais	2.798.971,34	417.092.812,26	0,67
	Outras despesas correntes	24.092.985,80	1.015.625.117,41	2,37
	Investimentos	801.889,10	120.894.555,27	0,66



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

	Soma	27.693.846,24	1.553.612.484,94	1,78
Total		677.795.886,07	10.533.830.896,69	6,43

Fonte: Business Objctcs (Siafem 2018)

Por óbvio, fica o Egrégio Tribunal de Contas livre para incluir ou excluir determinadas entidades e órgãos de acordo com o que for mais pertinente à fiscalização, e que corresponda a tomada de medidas mais eficazes pelo controle externo.

De qualquer forma, os achados de auditoria servirão de norte para todos os jurisdicionados do TCE/PA, cabendo aos responsáveis pela governança superior de cada entidade da APE replicar as possíveis determinações e recomendações no seio de cada órgão e entidade a eles vinculadas.

C. DOS REPETIDOS E VOLUMOSOS INDÍCIOS DE ILEGALIDADE NO USO DE DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

Como é cediço, a DEA, nos termos do artigo 37 da Lei Federal nº 4.320/1964³, se refere a despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente.

O Decreto Federal 93.872/82 esclarece conceitos importantes para a devida intelecção do fenômeno da DEA, esclarecendo que se considera:

³ Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

- a) despesas que não se tenham processado na época própria, aquelas cujo empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha cumprido sua obrigação;
- b) restos a pagar com prescrição interrompida, a despesa cuja inscrição como restos a pagar tenha sido cancelada, mas ainda vigente o direito do credor;
- c) compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício, a obrigação de pagamento criada em virtude de lei, mas somente reconhecido o direito do reclamante após o encerramento do exercício correspondente.

Importante assinalar que as hipóteses “a” e “b” são só admissíveis no atual panorama de responsabilidade fiscal previsto na Constituição e reforçado com a edição da LRF, **caso tenham sido resultado de equívoco contábil da administração pública**, posto ser impensável cancelar empenhos ou restos a pagar cuja obrigação do fornecedor tenha **sido cumprida dentro do prazo ou cujo direito ainda vige**, como bem anotou este colendo TCE no bojo do Relatório das Contas Anuais de 2016:

Nota-se que o Mcasp, 6ª Edição, estabelece que, em geral, restos a pagar processados não podem ser cancelados, tendo em vista que o fornecedor de bens/ serviços cumpriu com a obrigação de fazer e a Administração não pode descumprir a obrigação de pagar.

(...)

Porém, cabe mencionar que no exercício de 2016 foram anulados R\$6,4 milhões de restos a pagar processados inscritos no exercício anterior. O Cancelamento dessa conta gera resultado patrimonial positivo, porém fictício, pois se cancelam valores líquidos e certos de pagamento, por parte do poder público, registrados no passivo. Uma obrigação avaliada como processada indica que o credor já cumpriu com suas obrigações, isto é, entregou o material ou prestou os serviços, tendo a contabilidade registrado adequadamente esse passivo. O cancelamento dessa obrigação, **que não seja por mero erro contábil**, demonstrará uma situação patrimonial ilusória no exercício do cancelamento se ainda persistir a obrigação com o credor.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

Conclui-se que pagamento de DEA em razão de empenhos e restos a pagar cancelados só podem ocorrer para a correção de equívocos contábeis, e não como política fiscal rotineira como o volume de DEA parece sugerir que vem ocorrendo. Ademais, eventual cancelamento de Restos a Pagar processados, inscritos em exercícios anteriores, deve ser precedido de justificativa no histórico de documentos no SIAFEM, e as obrigações a pagar remanescentes registradas contabilmente no exigível de curto ou longo prazo.

Com semelhante preocupação, a PORTARIA CONJUNTA SEFA/SEPLAN/SEAD/AGE Nº 02, DE 05 DE OUTUBRO DE 2018, dispõe que, via de regra, o cancelamento de restos a pagar só é cabível **se já prescrita a obrigação de pagamento**, do contrário, o setor de contabilidade dos órgãos e entidades deverá proceder o registro de justificativa pormenorizada no histórico do documento a ser processado no SIAFEM, permanecendo os registros patrimoniais no passivo exigível do Estado até a sua extinção, conforme disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, **o que ao menos evita o falseamento do superávit financeiro baseado no Balanço Patrimonial**.

É possível, contudo, que as entidades estaduais possam estar se utilizando de brechas da PORTARIA CONJUNTA SEFA/SEPLAN/SEAD/AGE Nº 02, DE 05 DE OUTUBRO DE 2018, para retardar a liquidação de restos a pagar não processados, de modo que sejam cancelados por força de seu art. 23, empurrando o pagamento do passivo existente para ocorrer via DEA, com claros impactos fiscais e na gestão orçamentária. **Necessário, portanto, que se vede peremptoriamente o cancelamento de empenhos ou restos a pagar cuja obrigação do fornecedor esteja em liquidação.**

Aliás, a sintomática desta conduta parece encontrar abrigo nas próprias orientações da AGE, conforme se extrai do seu sítio eletrônico⁴ cuja cópia transcrevemos abaixo:

⁴ <http://www.age.pa.gov.br/content/or%C3%A7amento>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

Qual a possibilidade do pagamento como DEA de Nota Fiscal emitida em 17/12/2008 e empenho em 30/06/08 e a Nota de Lançamento em 18/03/09?

As despesas empenhadas e não liquidadas ocorridas em exercícios anteriores, deverão ser pagas por dotação específica como Despesas de Exercícios Anteriores, conforme o disposto no art.37 da Lei Federal Nº.4.320/64 descrito a seguir:

Art.37 As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processados na época própria, bem como restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento discriminada por elementos, obedecida sempre que possível, a ordem cronológica.

O Decreto Nº.93.872/86, em seu Art.22, §2º, estabelece que as Despesas de Exercícios Anteriores – DEA são aquelas despesas em que o credor tenha cumprido a sua obrigação dentro do exercício vigente, e por alguma razão o pagamento tenha sido transferido para o exercício seguinte. Diante do exposto orientamos que o pagamento referente a Nota Fiscal emitida em 17/12/2008, cuja liquidação ocorreu em 18/03/2009(NL), deverá ser pago como DEA conforme disposto na legislação acima.

Ora, em posse das boas lições de responsabilidade fiscal, bem como dos princípios contábeis de veracidade, fidedignidade e prudência, obrigação contratual devidamente empenhada, e sobre a qual o credor iniciou a liquidação através da devida nota fiscal, caso não tenha sido possível finalizar a liquidação no ano, **o empenho deveria ter sido inscrito em restos a pagar** (processados ou não processados, a depender do estágio da liquidação), e não culminar no cancelamento do empenho para pagamento posterior via DEA, ignorando-se que o direito do credor possivelmente já estava constituído.

A realidade, no entanto, pode ainda ser pior que essa retratada pela AGE.

O alto valor de pagamentos em DEA **sinaliza para prática ainda mais perniciosa, que é a assunção pelo poder público de obrigações informais, ou pelo menos, sem o devido e prévio empenho, com a promessa de pagamento à custa do orçamento do ano seguinte.**

Anote-se que um dos cânones orçamentários é o da legalidade e da especialidade quantitativa, que diz respeito ao dever de obediência do gestor ao montante de recursos previstos na dotação orçamentária aprovada pelo parlamento. Nesse viés, é ilegítima a realização da despesa,



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

ou qualquer forma de assunção de obrigação financeira para além das previsões orçamentárias já existentes.

Não é trivial afirmar: a prévia inscrição de créditos na lei orçamentária, através de dotações suficientes, é uma condição necessária para que a despesa seja regularmente executada. Desta feita, o orçamento tem uma clara função jurídica de conformidade de todas as despesas com as normas e critérios postos na lei orçamentária, sob pena de infringência administrativa⁵, fiscal e penal⁶.

A consunção de obrigações financeiras sem orçamento para posterior pagamento via DEA desnatura o instituto, que, a rigor, repita-se, devem ter caráter excepcionalíssimo, já que acarretam compromissos orçamentários ao exercício futuro, inviabilizando, de certo modo, a implementação de políticas públicas planejadas e orçadas para o exercício em questão, **por isso seu uso anômalo merece pronta correção e imediato reproche.**

Em recorte dessa realidade, o que observamos em 2018 é que de uma previsão de pagamentos de meros 32 milhões em DEA pelo Poder executivo, foram efetivamente pagos mais de 800 milhões de reais, o que importa dizer que cerca de 770 milhões de reais, que serviriam para financiar melhores serviços públicos de 2018, voltaram-se apenas e tão-somente para liquidar esqueletos orçamentários dos anos anteriores.

A propósito do tema, o princípio da legalidade orçamentária determina que a Administração Pública realize as suas atividades segundo as previsões das leis orçamentárias. Isto é, a atividade financeira do Estado deve se pautar nas previsões de receitas e nas autorizações de despesas contidas nas leis que compõem o planejamento orçamentário, notadamente

⁵ Art. 10 da LIA: IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

(...) XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

⁶ Ordenação de despesa não autorizada (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Art. 359-D. Ordenar despesa não autorizada por lei: (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

na Lei Orçamentária Anual, afigurando-se ilícita a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, conforme preceituado pelo art. 167, inciso II, da Constituição Federal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal reforça a proibição constitucional acima mencionada, equiparando-a à operação de crédito e vedando expressamente a “assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços” (art. 37, inciso IV). Isto é, o endividamento do Estado mediante assunção de obrigações sem lastro orçamentário caracteriza transgressão a preceito normativo garantidor da responsabilidade da gestão fiscal.

Afim de assegurar o adequado controle da gestão orçamentária, e evitar a assunção de obrigações que extrapolem os limites das despesas autorizadas pela LOA (créditos orçamentários ou adicionais), a legislação estabelece que na contabilização das despesas públicas há de se observar o princípio da competência (art. 35, II, da Lei nº. 4.320/64), de onde se extrai que o reconhecimento da despesa, com a formalização do devido empenho, deve ocorrer dentro do exercício financeiro em que fora constituída a obrigação pecuniária a ser adimplida, com a realização dos correspondentes registros contábeis.

A regra geral, portanto, é que as despesas sejam empenhadas no exercício de sua competência, e eventualmente inscritas em restos a pagar (processados ou não processados) caso as etapas que compõem o ciclo de realização da despesa pública não sejam integralmente concluídas até o encerramento do exercício financeiro a que se referem.

Há, todavia, situações excepcionais em que despesas de exercícios encerrados deixam de ser processadas na época própria, por equívocos ou reconhecimentos posteriores, ensejando a formação de um passivo que poderá ser adimplido no exercício seguinte, por meio de dotação orçamentária específica consignada no orçamento. **São as Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), a qual a origem normativa já assinalamos nas linhas pretéritas.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

Logo se vê que a DEA é instrumento que deve prezar pela excepcionalidade, posto quebrar a lógica orçamentária de pagamento das despesas de cada exercício financeiro com os recursos nele arrecadados. Bem anota isso Dóris Coutinho:

Essa rubrica chamada “Despesas de Exercícios Anteriores” congrega os gastos que ocorreram, mas para os quais não houve registro e nem foi utilizado o orçamento da época, ou seja, são despesas que se dão à margem do orçamento, a exemplo daquelas que não foram processadas a tempo, ou referente a compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício. Exatamente por não constar na peça de planejamento, uma vez que a regra mais básica e elementar do gasto público é que ele seja autorizado por lei (orçamento), é que a DEA deveria incluir somente despesas excepcionalíssimas. **Porém, como todo bom jeitinho brasileiro, esse caráter de exceção tem sido distorcido, havendo um evidente exagero de valores dispendidos dessa forma, o que vai de encontro a qualquer exigência de planejamento.** Em 2015, foram R\$ 16,5 bilhões, num conjunto de 24 estados. Um aumento de 44% em relação a 2014 (R\$ 11,4 bilhões). Apesar de parecidos na forma e utilizados para o mesmo fim espúrio de maquiar as contas, as DEA não se confundem com os restos a pagar, que ao menos passam pelo orçamento do ano como despesas que foram empenhadas, mas que por deficiência no planejamento deixaram de ser pagas. **As DEA, por sua vez, formam um esqueleto orçamentário que possibilita aos estados esconder os gastos debaixo do pano grosso da desfaçatez, a fim de melhorar os indicadores da meta primária ao final do ano. Não é por acaso que, nos últimos anos, estas (RP e DEA) tenham sido as duas rubricas cujos valores mais aumentaram.**⁷

Nesse sentido é digno de estranheza o alto montante de DEA executado ano após ano no âmbito do Estado do Pará, o que mais parece

⁷ Finanças públicas : travessia entre o passado e o futuro / Doris Terezinha Pinto Cordeiro de Miranda Coutinho. -- São Paulo : Blucher, 2018, p 40.

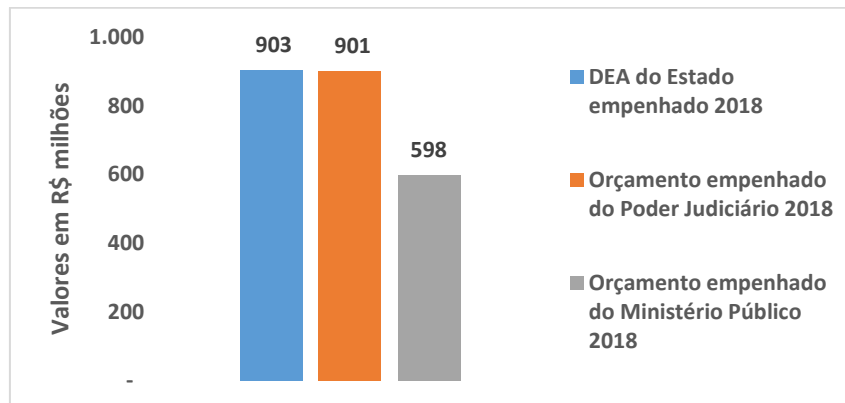


MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

uma bola de neve de esqueletos orçamentários que ultrapassam governos, ideologias, gestores, partidos e pessoas.

Expediente que é para receber a nota de excepcionalidade jamais poderia, em condições normais de temperatura e pressão, **alcançar a cifra de 5 bilhões em cinco exercícios financeiros.** Conforme já anotamos, só em 2018 o Poder Executivo executou mais DEA do que todo o orçamento do Poder Judiciário.

DEA empenhado do Estado comparado com o orçamento empenhado do Poder Judiciário e do Ministério Público (2018)



Fonte: Business Objetcs (Siafem 2018)

A rigor, o grande aumento entre o gasto planejado em DEA e o efetivamente executado, no mínimo revela – para além da deturpação do instituto – colossal falta de planejamento, caracterizando-se, por sua contumácia, **em verdadeira insinceridade orçamentária**⁸.

É de todo pertinente ressaltar, ainda, que o uso desmesurado da DEA tem a aptidão de provocar a manipulação dos dados fiscais, vez que o retardamento de despesas de um ano para o seguinte falseia indicadores

⁸ “Com a insinceridade orçamentária e contábil vêm à luz a falta de planejamento público no Brasil e o desrespeito subreptício à lei, e surge a incerteza jurídica tão necessária ao que é mais urgente: o investimento que garanta o desenvolvimento, sem desvios, sem superfaturamentos.” DOMINGUES, José Marcos. CONJUR: Falsidade Orçamentária mostra falta de planejamento, 07/02/2015, <https://www.conjur.com.br/2015-fev-07/jose-domingues-falsidade-orcamentaria-mostra-falta-planejamento>, acessado em 10/05/2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

importantes de responsabilidade fiscal, como o resultado primário e o superávit financeiro. De fato, ao deixar de processar as despesas no seu devido exercício financeiro, se infla artificialmente o resultado primário dele, e resta empurrado para as receitas do ano seguinte a tarefa de saldar despesas dos anos anteriores, numa espécie de looping orçamentário.

Tomando o último quadriênio como parâmetro, percebe-se que o valor pago de DEA de um exercício financeiro **sempre foi maior que o resultado primário do ano anterior**, o que sugere que, se acaso as despesas tivessem sido pagas regularmente dentro de seu exercício, o resultado primário real teria sido deficitário, **ou, pelo menos, bem menor.**

Comparativo da DEA com despesas primárias em relação ao Resultado Primário do exercício anterior (2015 – 2018)

Exercício	DEA com despesas primárias	Resultado Primário do exercício anterior	% de DEA em relação a Resultado Primário
2015	1.603.358	621.215	158%
2016	982.359	439.298	124%
2017	777.545	691.662	12%
2018	889.327	17.486	4986%

Fonte: Business Objetcs (Siafem 2015 a 2018)

Outro fato que merece destaque é a relação entre as despesas de exercícios anteriores e o superávit financeiro do Estado apurado no balanço patrimonial, o que pode ser melhor analisado a partir da tabela a seguir.

Comparativo do superávit apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior com DEA do exercício corrente (2015 – 2018)

Exercício	Superávit financeiro líquido ¹ do exercício anterior	DEA empenhada	Diferença = Superávit - DEA	% de DEA em relação ao Superávit financeiro ¹
2015	2.426.260	1.642.494	783.766	67,70
2016	1.783.680	1.001.177	782.503	56,13
2017	1.488.842	811.214	677.627	54,49



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

2018	2.194.211	903.433	1.290.778	41,17
------	-----------	---------	-----------	-------

¹Sem considerar o Superávit Financeiro do RPPS
Fonte: Business Objects (Siafem 2015 a 2018)

Inferre-se da tabela supra que as DEA em cada exercício do mandato anterior absorveram mais de 40% do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício que antecedeu a realização das mesmas, **desconsiderado aqui o superávit financeiro do RPPS que tem vinculação estrita.**

Tal proporção é digna de alarme pois revela forte indício de aquisição de despesas sem empenho, ou, ainda, que empenhos e restos a pagar foram cancelados **a despeito do direito do credor ainda remanescer.** Nesses casos, sequer as dívidas teriam sido contabilizadas apropriadamente nas contas do passivo circulante, o que, por consequência, pode ter culminado na subavaliação do passivo financeiro do Estado, distorcendo, finalmente, o resultado financeiro com base no Balanço Patrimonial.

Nessa circunstância, a maquiagem fiscal tem efeitos duplamente nocivos, posto que além do resultado financeiro sem fidedignidade, sabe-se que é justamente o superávit financeiro com base no Balanço Patrimonial que financia a abertura da maior parte dos créditos suplementares de cada exercício.

Em outras palavras: a assunção de obrigação de despesa sem prévio empenho, ou o cancelamento de empenhos e restos a pagar cujo direito do fornecedor ainda subsiste, infla artificialmente o Balanço Patrimonial, elevando para maior o superávit financeiro do ano, e cria espaço orçamentário postíço para a criação de novas despesas por intermédio de créditos adicionais com fulcro no art. 43 da Lei 4.320/64.

Outro forte indício de que muitas despesas estão sendo contraídas sem prévio empenho, ou que tem ocorrido o cancelamento indevido de empenhos e de restos a pagar, é a comparação do que se inscreve em restos a pagar e o que é pago de DEA no exercício seguinte. Pela lógica financeira, a inscrição em restos a pagar deveria ser muito mais

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

comum que o pagamento via DEA, mas o que tem ocorrido sistematicamente no Estado do Pará é o contrário: o volume de DEA tem sido muito superior ao dos restos a pagar. Em 2015 e 2016, por exemplo, se utilizou quase 1000% a mais de DEA do que de restos a pagar, conforme a tabela a seguir demonstra.

Relação entre as DEA com os restos a pagar inscritos no exercício anterior (2015 a 2018)

Exercício	DEA sem o DEA do RPPS ¹	Restos a pagar inscritos exercício anterior	% de DEA em relação os Restos a pagar inscritos no exercício anterior
2015	1.614.722	166.982	967%
2016	999.762	110.851	902%
2017	809.731	207.903	389%
2018	899.754	356.387	252%

¹sem considerar a DEA do RPPS

Fonte: Siafem e Demonstrativo de restos a pagar (2015 a 2018)

Uma vez mais esse dado insinua que estão sendo contraídas despesas sem os devidos registros contemporâneos, especialmente empenho e restos a pagar, transferindo o pagamento para o ano seguinte via DEA.

Outra situação que pode ser impactada negativamente em consequência da subavaliação do passivo circulante é na apuração das disponibilidades líquida de caixa do ente. A tabela abaixo promove comparação entre a disponibilidade líquida de caixa do exercício anterior e as despesas de exercícios anteriores executada no orçamento corrente.

Comparativo entre a disponibilidade líquida de caixa do exercício anterior e as DEA do exercício corrente (2015 – 2018)

Exercício	DEA - o DEA do RPPS	Disponibilidade financeira exercício anterior ¹	% de DEA em relação Disponibilidade líquida de caixa
2015	1.614.722	1.962.867	82,26
2016	999.762	1.454.300	68,75



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

2017	809.731	1.193.153	67,86
2018	899.754	1.911.709	47,07

¹sem considerar a disponibilidade financeira do RPPS

Fonte: Siafem e Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa (2015 a 2018)

Como se percebe, caso as despesas tivessem sido executadas da maneira usual, isto é, com as receitas do seu próprio ano, e não convoladas em DEA, as disponibilidades líquidas de caixa do Estado seriam bem menores, com possíveis repercussões, até mesmo, no art. 42 da LRF.

Imperioso, por outro lado, que as DEAs sejam excluídas dos cálculos dos pisos de gastos em educação e saúde, vez que sua avaliação é anualizada, e fatos geradores que dizem respeito a anos anteriores não podem, obviamente, ser contadas como de manutenção e desenvolvimento do ensino do ano corrente, muito menos como ações e serviços públicos de saúde. Extraídos os valores pagos a título de DEA, o mínimo em saúde continua respeitado, mas perigosamente perto do piso.

Apuração do mínimo anual de 25% com Despesas de Manutenção e desenvolvimento do ensino sem considerar as despesas de exercícios anteriores (2018)

Apuração Mínimo com Educação	Despesas	Referência (%)	% alcançado
Mínimo Anual de 25% dos Impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE	4.154.190	25	26,72
DEA com Fonte Educação (empenhado)	54.152		
Apuração do % Mínimo Anual (-) DEA	4.100.038		26,37

Fonte: Business Objects e Relatório Resumido da Execução Orçamentária 2018

Apuração do mínimo anual de 12% com Ações e Serviços com Saúde sem considerar as despesas de exercícios anteriores (2018)

Apuração Mínimo com Saúde	Despesas	Referência (%)	% alcançado
Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde executadas com recursos de impostos	2.371.845	12	15,25
DEA com Saúde recursos ordinários (empenhado)	35.561		
Apuração do % Mínimo Anual (-) DEA	2.336.284		15,02

Fonte: Business Objects e Relatório Resumido da Execução Orçamentária 2018

Cumpra-se assinalar, no mais, que se tem observado que o grupo de despesa que é mais financiado via DEA é o de ODC (Outras Despesas



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

Correntes), o que reforça a suspeita de assunção de obrigações contratuais sem espaço orçamentário, e, portanto, sem empenho e inscrição em restos a pagar, para liquidação no ano seguinte.

Em português simples: **é bem possível que contratos ou aditivos informais estejam sendo criados para liquidação via DEA, o que importa em ofensa às regras básicas da Constituição Financeira.**

DEA do Poder Executivo por Grupo de Despesa em termos percentuais (2015 a 2018)

Grupo de Despesa	% do Total (2018)	% do Total (2017)	% do Total (2016)	% do Total (2015)
Pessoal e encargos sociais	25,32	6,35	10,07	14,10
Outras despesas correntes	62,96	74,25	69,76	43,44
Investimentos	9,99	14,69	18,15	39,94
Inversões financeiras	0,09		0,05	1,17
Amortização e refinanciamento da dívida	1,64	4,71	1,97	1,36
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

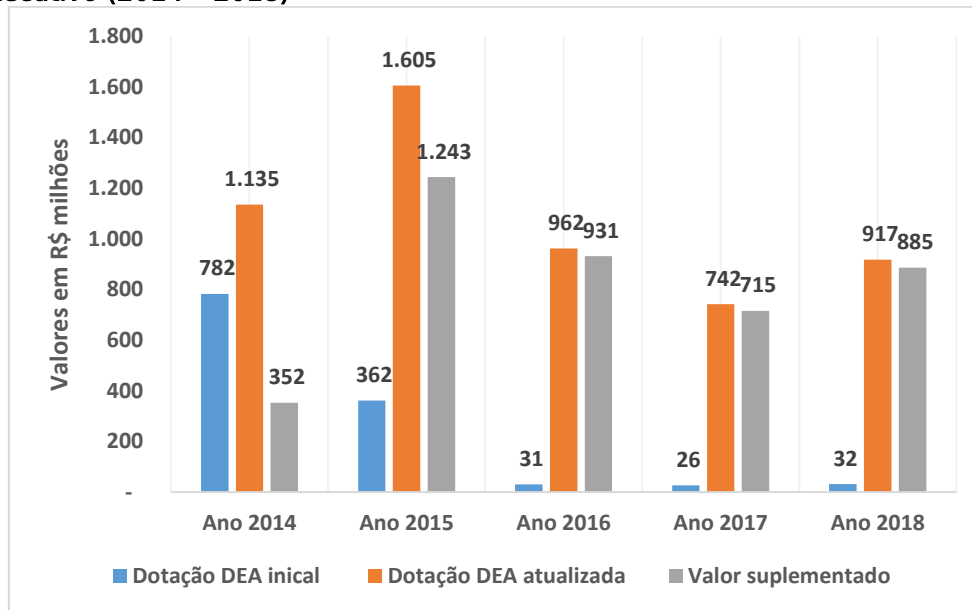
Fonte: Business Objects (Siafem 2015 a 2018)

Digno de observação, também, a falta de sinceridade do orçamento estadual na previsão de pagamento de DEAs. Especialmente de 2015 em diante o valor da dotação de DEA previsto originalmente no orçamento anual **foi majorado mais que 2000% por ano, chegando, em 2016, a ser detectado aumento na casa de 3020%!**

Tal quadra fática, uma vez mais, sugere falta de transparência e de planejamento no manejo das DEAs, vez que sua utilização foge da previsão orçamentária anual para ser exponenciada à última potência via abertura de créditos suplementares, cujo controle e transparência para o parlamento e para a sociedade são mais opacos, haja vista decorrerem de ato privativo do poder executivo.

A falta de previsão fidedigna de pagamento de DEA na LOA serve, ainda, de frustração no atingimento dos demais programas orçamentários cujo espaço fiscal teve que ser cedido em prol da encampação das DEAs. O quadro a seguir evidencia essa sintomática de trestinação das DEAs.

Comparativo da dotação de DEA inicial x atualizada x suplementação – Poder Executivo (2014 – 2018)



Fonte: Business Objctcs (Siafem 2014 a 2018)

Diante de tal cenário, possivelmente indicador de ofensas às premissas de responsabilidade fiscal que pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, exsurge a imperiosidade de atuação expedita e eficiente desta Egrégia Corte de Contas.

Acerca da competência dos Tribunais de Contas na guarda da responsabilidade fiscal, cito Fabrício Motta⁹:

O acompanhamento das medidas mais importantes trazidas pela lei foi atribuído aos tribunais de Contas. Não se trata de mera verificação posterior, mas de acompanhamento concomitante, **apto a prevenir riscos e corrigir desvios, nos termos da lei**. A importância do acompanhamento foi tamanha que se criou um dever de

⁹ MOTTA, Fabrício. Crise fiscal: o que deu errado com a fiscalização dos tribunais de contas? In: Conjur, <http://www.conjur.com.br/2017-mai-11/interesse-publico-deu-errado-fiscalizacao-tribunais-contas>, consulta em 11/05/2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

emitir ato de alerta sempre que forem constatadas situações que ameacem as metas fiscais, o controle da despesa com pessoal e dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantia, além de fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária (artigo 59, parágrafo 1º).

O alerta tem uma razão de ser: os tribunais de Contas devem impedir que a situação piore, evitando que desajustes se transformem em crises. Dessa forma, o primeiro ponto de controle é evitar crises fiscais por intermédio do acompanhamento concomitante da realização da receita e da geração da despesa.

Para tanto, os tribunais de contas, no bojo de suas competências normativas¹⁰, poderão determinar normas peculiares de controle.¹¹ Aqui, tenho *pra* mim, não se trata de opção do Tribunal, mas de verdadeiro dever diante da magnitude dos riscos fiscais que envolvem o uso desmesurado e inadequado de DEAs.

Ademais, caberá ao TCE emitir o devido alerta de conduta fiscal arriscada, de modo a se evitar a continuidade de possível irregularidade na gestão orçamentária, tudo com azo no art. 59, §1º, V, da LRF.

10 LOTCE, Art. 3º Ao Tribunal de Contas do Estado, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder de regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos ou instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade e aplicação das sanções previstas nesta Lei.

11 Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

**D. DA NECESSIDADE DA ATUAÇÃO FISCALIZATÓRIA DO TCE
SOBRE AS DEAS.**

A inspeção, tal qual a auditoria, tem por finalidade a obtenção de informação e conhecimento acerca da legalidade e/ou dos resultados das finanças, atividades, projetos, programas, políticas e órgãos governamentais.

Por intermédio de procedimentos específicos, aplicados no exame de registros, sistemas e documentos, e na obtenção de informações e confirmações, a inspeção colhe os elementos necessários para se verificar se determinada situação está em conformidade com a legislação aplicável.

Os procedimentos de inspeção, no âmbito desta Corte de Contas, estão previstos nos art. 82 e 83, do Regimento Interno:

Art. 82. Inspeção é o instrumento de fiscalização utilizado para suprir omissões, esclarecer dúvidas, apurar a legalidade, a legitimidade e a economicidade de atos e fatos específicos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição, **bem como para apurar denúncias ou representações.**

Art. 83. As Inspeções classificam-se em:

I - ordinárias: visam a suprir omissões, falhas ou dúvidas e esclarecer aspectos atinentes a atos, documentos ou processos em exame, podendo ser determinadas pelo Diretor do Departamento de Controle Externo, pelo Relator ou pelo Tribunal Pleno, conforme o caso;

II - extraordinárias: têm como objetivo o exame de fatos ou ocorrências cuja relevância ou gravidade exija apuração em caráter de urgência, e serão ordenadas pelo Tribunal Pleno, por proposta do Relator ou do Ministério Público junto ao Tribunal. Parágrafo único. O ato que determinar a inspeção extraordinária indicará o objeto e assinará o prazo para a sua realização e encaminhamento do relatório conclusivo ao Relator, competindo ao Tribunal Pleno decidir sobre a prorrogação desse prazo, se necessário.

Como faz ressoar o trecho negrejado do normativo antes colacionado, a inspeção é o instrumento de fiscalização natural para o esclarecimento fático de representações, pelo que, tudo o que é lançado neste petitório, especialmente, seu suporte fático e contábil, haverá de passar pelo crivo inspeccional da competente equipe técnica deste Tribunal.

Desta feita, nos parece importante que se privilegie uma inspeção contábil e documental que verifique a origem das despesas pagas



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

via DEA, levantando dados e informações de como foram geradas e se constituíram-se em uso abusivo ou regular do instituto. **Imprescindível, nesse aspecto, averiguar se há indícios de assunção de obrigações sem prévio empenho para liquidação posterior via DEA, ou, ainda, se estão ocorrendo indevidos cancelamentos de empenho e restos a pagar a despeito de subsistir a obrigação de pagamento aos credores do Estado.**

Também nos parece absolutamente necessário que:

(1) seja confirmada a legalidade da execução das despesas de exercícios anteriores, se atenderam a Lei n. 4.320/64 e às Portarias Conjuntas Estadual SEFA, SEPLAN, SEAD E AGE;

(2) se o passivo circulante dos referidos órgãos estaduais está subavaliado,;

(3) se os gastos com DEA foram contabilizados na apuração dos índices de manutenção e desenvolvimento do ensino e de gastos com ações e serviços com saúde;

(4) se verifique se as DEA irregulares geraram distorções relevantes nas demonstrações contábeis do Estado, no resultado primário e no superávit financeiro apurado no balanço patrimonial.

Ademais, além desta primeira inspeção, é necessário **acompanhamento permanente do Tribunal de Contas**, pelo que se sugere a inclusão, no Plano Anual de Fiscalização, de auditoria programada anual sobre o uso de DEAs, a ser avaliada juntamente com as contas anuais do governo, devendo o Tribunal expedir regras específicas de controle e fiscalização sobre o tema, **sugerindo-se, aqui, regra que impeça em qualquer hipótese o cancelamento de empenhos e restos a pagar de obrigações cuja liquidação esteja em andamento ou que ainda subsista o direito do credor.**

Tal medida se mostra acertada posto que obedecidos os critérios de materialidade, risco e relevância a que se referem o art. 73 do



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

Regimento Interno da Corte¹², somados ao porte dos valores (**5 bilhões em 5 anos**) envolvidos e a importância socioeconômica da matéria aqui revelada.

III. DOS PEDIDOS.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas do Estado do Pará vem, com suporte na fundamentação jurídica ora expedida, requerer:

a) o recebimento e o processamento da presente Representação, **dando-lhe tramite preferencial conforme art. 42, VIII, do RITCE;**

b) empós, a **realização de inspeção nos moldes do art. 82 do Regimento Interno**, com o fito de apurar, dentre outras coisas, **se são confirmados os indícios de assunção de obrigações sem prévio empenho para liquidação posterior via DEA, ou, ainda, se estão ocorrendo indevidos cancelamentos de empenho e restos a pagar a despeito de subsistir a obrigação de pagamento aos credores do Estado.** A inspeção deverá ainda (1) confirmar a legalidade da execução das despesas de exercícios anteriores, e se atenderam a Lei n. 4.320/64 e às Portarias Conjuntas Estadual SEFA, SEPLAN, SEAD E AGE; (2) analisar se o passivo circulante dos referidos órgãos estaduais está subavaliado, (3) avaliar se os gastos com DEA foram contabilizados na apuração dos índices de manutenção e desenvolvimento do ensino e de gastos com ações e serviços com saúde; (4) verificar se as DEA irregulares

¹² Art. 73. As auditorias programadas, os acompanhamentos e os monitoramentos obedecerão ao Plano Anual de Fiscalização elaborado pelo Departamento de Controle Externo, a ser aprovado pelo Tribunal Pleno até o dia 1º de dezembro de cada ano para vigorar no exercício seguinte.

§ 1º Na elaboração do Plano referido no caput deste artigo serão considerados os critérios de materialidade, risco e relevância, levando em conta a natureza, o porte e a importância socioeconômica dos órgãos e entidades a serem fiscalizados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

geraram distorções relevantes nas demonstrações contábeis do Estado, **especialmente no resultado primário e no superávit financeiro apurado no balanço patrimonial. Sugere-se ao longo dos trabalhos que sejam utilizados os critérios e diretrizes de fiscalização aprovadas pela ATRICON, em especial a que diz respeito à Resolução 02/2018¹³.**

c) a oitiva de todos os órgãos e entidades interessadas;

d) a procedência definitiva da presente Representação, com a emissão de alerta previsto no art. 59, §1º, V, acerca do uso indevido e exagerado de DEAs, o que compromete a regularidade da gestão orçamentária, expedindo as determinações corretivas (art. 71, IX da Constituição Federal) e recomendações a seguir sugeridas, sem embargo de outras que se mostrarem pertinentes ao longo da instrução processual:

(1) Determinação corretiva ou a edição de instrução normativa (art. 3º da LOTCE) acerca do uso de DEAs, explicitando claramente sua excepcionalidade, e vedando que empenhos e restos a pagar sejam cancelados caso subsista o direito do credor, impondo-se, de qualquer forma, as anotações contábeis devidas;

¹³ Exercer a fiscalização da gestão fiscal de ofício ou por provocação de terceiros mediante processos de auditorias de conformidade, operacionais e financeiras, bem como por acompanhamentos concomitantes, dentre outros instrumentos de fiscalização, segundo os critérios de relevância, materialidade e risco e respaldadas nas Normas Brasileira de Auditoria do Setor Público – NBASP. A fiscalização, sempre que possível, deverá resultar em contribuições para o aperfeiçoamento da gestão pública, por meio de recomendações que otimizem a capacidade de gestão, o cumprimento de metas e/ou resultados das políticas públicas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

- (2) Determinação corretiva que esclareça que obrigações contraídas informalmente para pagamento posterior via DEA devem ser contabilizadas como operações de crédito heterodoxas, com todas as consequências e repercussões daí presentes, inclusive no tocante aos demonstrativos fiscais;
- (3) Determinação corretiva à SEPLAN para que, na ocasião da edição do PLOA, seja estimado com fidedignidade os pagamentos previstos de DEA, de maneira a se evitar peças orçamentárias absolutamente dissonantes da realidade que acabem por impactar o planejamento estatal da execução das políticas públicas. A estimativa de DEA deve observar o histórico de gasto, bem como as melhores técnicas contábeis, que considerará possíveis riscos fiscais (como demandas judiciais), alterações na legislação, variações de índices econômico ou de qualquer outro fator relevante, acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas;
- (4) Recomendação à SEFA, órgão central de contabilidade do Estado, que, no SIAFEM, identifique os subelementos de despesas referente à DEA com o exercício ao qual a despesa se refere, padronizando e tornando obrigatório sua utilização por todas as unidades estaduais no momento da contabilização das correspondentes despesas.
- e) o estabelecimento de Plano de Ação, aprovado dialogicamente pelo TCE em conjunto com as principais entidades e órgãos pagadores de DEAs, para que o montante de DEA seja reduzido à sua hipótese normal de utilização, estabelecendo prazo de saneamento condizente com o alto risco fiscal envolvido;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

- f) constatadas ilegalidades, e identificados responsáveis, a aplicação das multas previstas no art. art. 83, II, da LOTCE, **garantindo-se sempre o contraditório e a ampla defesa aos responsáveis apontados;**
- g) o monitoramento de todas as determinações, recomendações e planos de ação porventura encetadas;
- h) a *oitiva do* Parquet de Contas em todas as fases do processo;
- i) tudo o mais que for da atribuição do controle externo e decorrer dos achados de inspeção ao longo do processo.

Nestes termos,
Pede e espera deferimento.

Belém, terça-feira, 14 de maio de 2019.

PATRICK BEZERRA MESQUITA
Procurador de Contas

DOCUMENTOS ANEXADOS:

1. NOTA TÉCNICA CAO/MPC No 005/2019
2. RESOLUÇÃO ATRICON No 02/2018